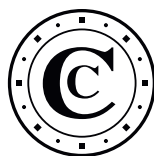


Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

RAPPORT ANNUEL

Suivi des recommandations

QUELLES SONT
LES SUITES DES CONTRÔLES
DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES ?

SEPTEMBRE
2026

Le mot de la Première présidente



Amélie de Montchalin

**Première présidente
de la Cour des comptes**

Les juridictions financières, ce sont 1 804 personnes mobilisées partout en France pour rendre compte du bon usage des deniers publics, garantissant aux citoyens que l'argent mis au service de la collectivité est utilisé à bon escient et selon les règles.

Tous les acteurs publics ont une obligation vis-à-vis des citoyens de gérer de façon efficace et efficiente les deniers publics et d'assurer un service public de qualité. Cela nécessite de travailler à l'amélioration continue de l'exercice des missions de service public mais également, de la manière dont sont définies et mises en œuvre les différentes politiques publiques pour atteindre au moindre coût les objectifs qui leur sont fixés.

Pour ce faire, les juridictions financières mènent un travail indépendant d'analyse approfondie des comptes et des politiques publiques. Dans le contexte de tension accrue sur nos finances publiques, le haut niveau d'exigence des juridictions financières et leur capacité à formuler des recommandations étayées, précises, opérationnelles et réalistes sont essentiels.

Il est tout aussi essentiel que ces recommandations ne restent pas lettre morte et que les juridictions financières ne se contentent pas de les exprimer. Pour cela, elles consacrent du temps à en assurer le suivi, ceci à travers des enquêtes de suivi et un dialogue permanent avec les gestionnaires publics : que deviennent ces recommandations ? Lesquelles sont mises en œuvre ? Comment et dans quels délais ?

En rendant compte des suites données aux travaux de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, le présent rapport annuel répond ainsi à une obligation de reddition des comptes et à des questionnements fréquents de nos concitoyens. Il montre que les travaux des juridictions financières portant sur les services de l'État, les organismes de sécurité sociale, les collectivités territoriales, les établissements publics ou tous les autres organismes bénéficiant de fonds publics, sont suivis des mesures correctives ou des réformes nécessaires.

Il complète un premier fascicule, rendu public le 16 juin dernier¹, consacré au bilan annuel de l'activité contentieuse des juridictions financières. Comme il n'est pas de progrès sans ordre, cette autre mission consiste à faire respecter les principes qui fondent l'ordre public financier, c'est-à-dire l'ensemble des règles qui encadrent la gestion publique et protègent l'argent public, en mettant fin aux irrégularités éventuellement constatées et, s'il y a lieu, en sanctionnant leurs auteurs par des amendes.

La Cour a fait le choix de rendre compte de la mise en œuvre de ses recommandations sous deux angles.

¹ Cour des comptes, *L'activité contentieuse des juridictions financières en 2025, juin 2026*

La première partie du rapport repose sur l'analyse des comptes rendus obligatoirement transmis par les destinataires des recommandations émises par les juridictions financières. Conformément à une demande du Parlement et du Gouvernement, elle permet d'apprécier le degré de mise en œuvre à travers un indicateur spécifique. Il en ressort que 77 % des recommandations émises par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes ont été totalement ou partiellement suivies d'effet, ce qui montre que leurs travaux conduisent effectivement les acteurs publics à prendre des mesures pour améliorer l'efficacité des politiques et de la gestion publiques.

Les recommandations formulées par les juridictions financières s'articulent autour de grandes thématiques visant à répondre à des questions structurantes pour la politique publique, le dispositif ou l'entité contrôlés. Elles portent sur le cadre de gestion, la qualité du service rendu au citoyen, l'amélioration des finances publiques nationales et locales mais également la conduite et les résultats des politiques publiques et peuvent appeler à des réformes structurelles. Elles sont donc de nature diverse et certaines sont plus complexes ou plus longues à mettre en œuvre, ce dont l'indicateur agrégé du nombre des recommandations suivies ne peut rendre compte. Certaines de ces recommandations structurelles non mises en œuvre permettraient pourtant de transformer concrètement l'action publique et de contribuer durablement à son efficacité pour assurer la soutenabilité des finances publiques. On les trouvera détaillées dans une série de notes de synthèse sectorielles que la Cour publiera, parallèlement à ce rapport, au cours de cet automne.

La Cour consacre la seconde partie de son rapport à des comptes-rendus de suivi des recommandations à l'échelle d'une entité ou d'un dispositif. Ces douze chapitres thématiques mettent en évidence les actions menées, ou non, par les acteurs publics et permettent d'en apprécier les résultats et de les inscrire dans une perspective d'amélioration continue. Ils ont été sélectionnés pour refléter la diversité des organismes (entreprises publiques comme le groupe SCET, organismes de sécurité sociale comme l'Établissement national des invalides de la Marine, établissements publics comme le Centre des monuments historiques et services de l'État comme le ministère en charge des transports) et des politiques publiques (comme la sécurisation des approvisionnements alimentaires ou la prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance) sur lesquels la Cour exerce ses missions de contrôle. Cette année, un chapitre est issu d'une enquête d'initiative citoyenne : la Cour ayant inscrit à son programme le contrôle de suivi de ses recommandations sur la taxe sur les transactions financières sur la proposition d'un contributeur de la plateforme citoyenne.

Pleinement conscientes du caractère non impératif de ces recommandations, les juridictions financières espèrent ainsi convaincre les responsables comme les citoyens que celles-ci constituent par elles-mêmes un précieux capital de propositions pour améliorer la gestion publique et permettre à notre pays de relever les défis qui l'attendent.

Sommaire

Introduction	9
Formulation et suivi des recommandations des juridictions financières : mode d'emploi et indicateurs	13
Le cadre général de formulation et de suivi des recommandations	15
A - Quand et comment naissent les recommandations ?	15
B - Quel est le périmètre du suivi des recommandations ?	15
C - Comment se mesure la mise en œuvre des recommandations ?	17
D - Le taux global de suivi des recommandations des juridictions financières	17
Le suivi de la mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes	18
A - Comment s'organise le suivi des recommandations de la Cour des comptes ?	18
B - L'évolution du suivi des recommandations de la Cour	18
C - Des recommandations de nature différentes	19
Le suivi de la mise en œuvre des recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes	21
A - Un suivi qui vise à donner un effet utile aux recommandations des CRTC	21
B - Une campagne 2024 marquée par une stabilité du taux de mise en œuvre des recommandations des CRTC par les collectivités territoriales	21
C - De réels efforts pour moderniser la gestion publique locale	23
L'impact des recommandations formulées par les juridictions financières	27
La taxe sur les transactions financières	29
Le Groupe SCET (Services conseil expertises territoires), filiale de la Caisse des dépôts et consignations	33
L'entretien des routes nationales et départementales	39
La sécurisation des approvisionnements alimentaires	47
Le Centre des monuments nationaux	53
L'École des hautes études en sciences sociales (EHESS)	59
Les limites du développement des intercommunalités	69
L'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI)	75

Les dispositifs en faveur de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)	81
Les conventions entre les professionnels de santé de ville et l'assurance maladie : une contribution à l'efficience des dépenses à renforcer	87
Le régime de sécurité sociale des marins	93
Suivi des recommandations de l'enquête commune sur la prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance	99
Réponses des administrations, organismes et personnes concernés	103
Références aux travaux cités	139

Introduction

En application de l'article L. 143-9 du code des juridictions financières, la Cour des comptes établit tous les ans un rapport portant sur les suites réservées aux observations et recommandations des juridictions financières. Un premier fascicule, intitulé *L'activité contentieuse des juridictions financières en 2025*¹ et consacré aux suites réservées aux irrégularités qu'elles ont découvertes au cours de leurs contrôles ou qui ont été portées à leur connaissance, a été publié le 17 juin 2026. Le présent fascicule traite des mesures que les différents administrations et organismes contrôlés ont prises pour mettre en œuvre les recommandations de la Cour des comptes, d'une part, des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), d'autre part.

La première partie de ce rapport repose sur les comptes rendus transmis par les destinataires sur leur mise en œuvre des observations et recommandations émises par les juridictions financières. La transmission de ces comptes-rendus est exigée par la loi. Conformément à une demande du Parlement et du Gouvernement, elle permet d'apprécier leur degré de mise en œuvre à travers un indicateur spécifique qui porte, pour la Cour, sur les recommandations qu'elle a émises dans les rapports et les référés qu'elle a rendus publics trois ans auparavant, soit en 2022, et pour les chambres régionales et territoriales des comptes sur les recommandations émises l'année précédente, soit en 2024.

La deuxième partie de ce rapport offre une vision plus précise et concrète de l'impact des observations et recommandations des juridictions financières. Cette partie rend compte des résultats de douze enquêtes que la Cour a réalisées en 2025 et 2026, pour vérifier les suites données à des contrôles ou enquêtes antérieurs. Les chapitres correspondants portent sur des thèmes aussi divers que la taxe sur les transactions financières, la sécurité des approvisionnements alimentaires, le Centre des monuments nationaux, l'emploi dans les quartiers de la politique de la ville ou le régime de sécurité sociale des marins. Certains de ces chapitres sont extraits de travaux de la Cour ayant donné lieu à des rapports plus approfondis publiés ou à paraître².

¹ Cour des comptes, *L'activité contentieuse des juridictions financières en 2025*, juin 2026

² Cf. par exemple Cour des comptes, *Le groupe SCET, exercices 2016-2024*, rapport portant sur une entreprise publique, décembre 2025 ; Cour des comptes, *Agence nationale de lutte contre l'illettrisme : suivi des recommandations (2021)*, observations définitives, avril 2026 ; Cour des comptes, *La sécurité des approvisionnement alimentaire*, observations définitives, septembre 2026 ; Cour des comptes, *La taxe sur les transactions financières et sa gestion, rapport public thématique*, septembre 2026.



6 chambres thématiques

1 chambre contentieuse

qui juge les auteurs d'irrégularités dans la gestion publique

67 rapports publiés en 2022

423 recommandations suivies

67 % totalement

ou partiellement mises en œuvre



1^{re} chambre

Compétences économiques et financières de l'État, financement de l'économie et institutions financières publiques, finances publiques, industrie, télécommunications, commerce et services



2^e chambre

Énergie, transports, agriculture et mer, environnement



3^e chambre

Éducation, jeunesse et sports, enseignement supérieur, recherche, culture et communication



4^e chambre

Défense, sécurité intérieure, justice, affaires étrangères, pouvoirs publics constitutionnels, services du Premier ministre, finances publiques locales

Rapporteur général du comité du rapport public et des programmes



5^e chambre

Travail et emploi, ville et logement, cohésion des territoires, immigration et intégration, cohésion sociale et solidarité, générosité publique



6^e chambre

Sécurité sociale, santé, secteur médico-social

Chambre du contentieux

Juge la responsabilité financière des gestionnaires publics



Combien de CRTC ?



Qu'ont-elles suivi en 2025 ?

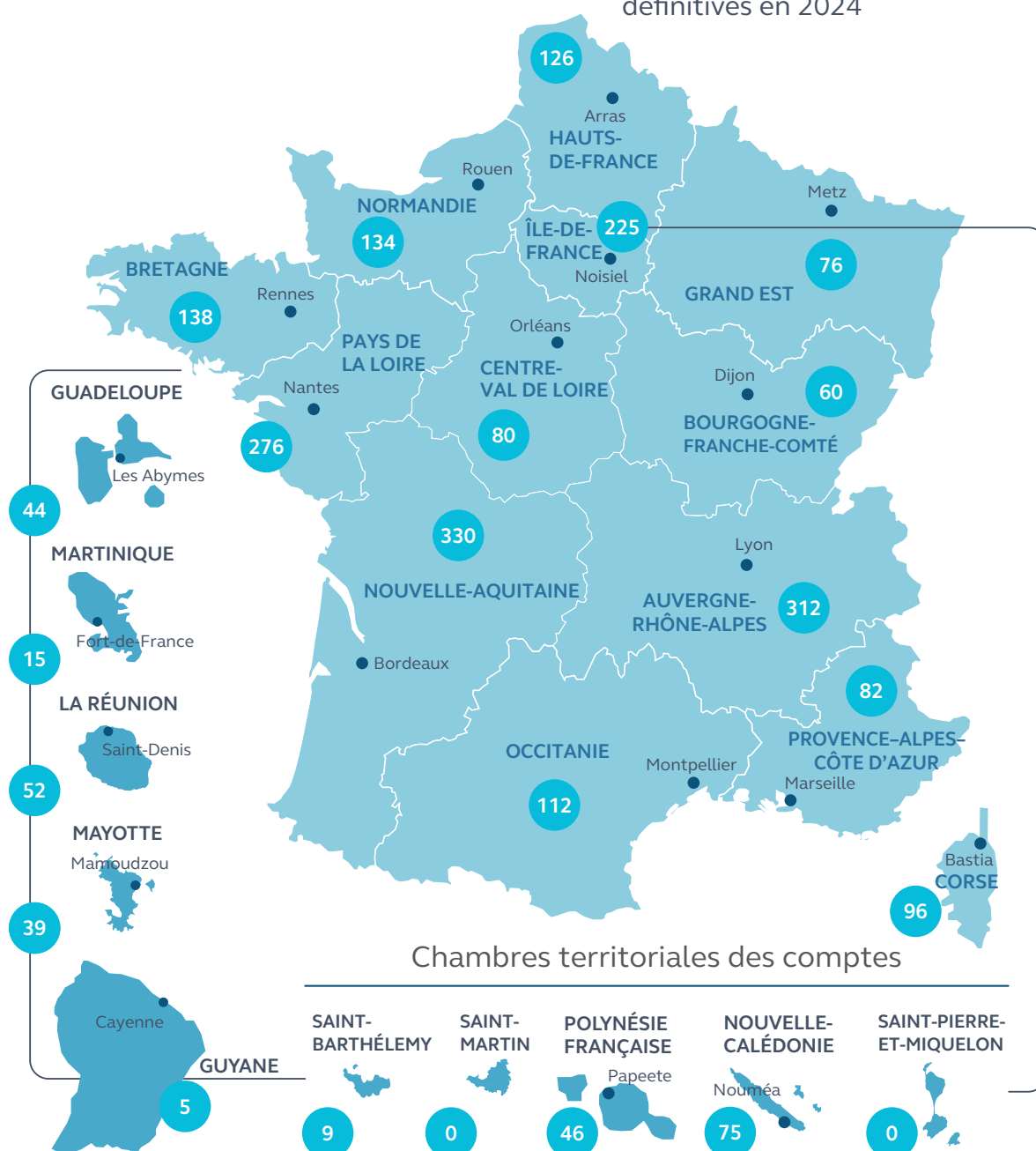
13 chambres régionales en métropole

5 chambres régionales en outre-mer

5 chambres territoriales en outre-mer

421 rapports et contrôles notamment sur les collectivités locales, les hopitaux, les établissements sociaux

2 320 recommandations émises dans les rapports d'observations définitives en 2024



x Nombre de recommandations émises par les chambres régionales et territoriales des comptes

01.

Formulation et suivi des recommandations des juridictions financières : mode d'emploi et indicateurs

Le cadre général de formulation et de suivi des recommandations

Les travaux de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) visent à garantir la régularité, l'efficacité et l'efficience des politiques publiques et de la gestion des organismes bénéficiant de financement public qui représente 1 700 Md€ par an dans tous les domaines de l'action publique. À ce titre, les juridictions financières formulent, dans leurs rapports, des recommandations dont elles vérifient la mise en œuvre à l'occasion de contrôles postérieurs, mais aussi dans le cadre d'une campagne annuelle de suivi, sur le fondement des éléments que les administrations et les organismes contrôlés sont tenus de leur fournir.

A - Quand et comment naissent les recommandations ?

Les recommandations découlent des constats les plus significatifs mis en évidence lors de l'instruction. Elles constituent des propositions d'amélioration ou des pistes de changement précises, réalisables et mesurables, à mettre en œuvre dans un délai variable selon les sujets traités. Les recommandations peuvent concerner la gestion d'un service ou d'un organisme ou la mise en œuvre d'une politique publique. Les recommandations sont présentées aux décideurs publics concernés au cours de l'entretien qui clôt la phase d'instruction.

Les constats et les recommandations sont examinés lors d'un délibéré au cours duquel les rapporteurs soumettent le résultat de leur instruction à l'appréciation collégiale d'une chambre de la Cour, d'une CRTC ou d'une formation commune à plusieurs chambres¹. Ce processus permet de veiller à la qualité et à l'objectivité des travaux.

Les constats et recommandations sont ensuite adressés aux responsables des administrations ou organismes concernés, qui peuvent ainsi faire part de leurs observations.

Après prise en compte de ces observations et, s'il y a lieu, audition de ces mêmes responsables, les chambres formulent des observations définitives et des recommandations associées. La contradiction institue ainsi un dialogue entre le contrôleur et le contrôlé et améliore la qualité des observations définitives.

Le rapport définitif une fois adopté est communiqué aux ministres intéressés, aux dirigeants des organismes contrôlés et aux personnes mises en cause afin qu'ils puissent exercer leur droit de réponse. L'exercice du droit de réponse, avant la publication, permet au contrôlé de faire part de ses observations sur la version définitive du rapport avec la garantie de la publication de sa réponse à l'appui du rapport. Le rapport est alors publié², accompagné de ces réponses.

B - Quel est le périmètre du suivi des recommandations ?

Le degré de mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour des comptes constitue un des indicateurs de performance du programme du budget de l'État relatif aux juridictions financières (programme 164 - Cour des comptes et autres juridictions financières).

¹ La Cour des comptes comporte six chambres thématiques, ayant chacune un domaine de compétence. Elles peuvent travailler ensemble au sein d'une formation commune interchambres si le sujet examiné est transversal. Lorsque l'enquête comporte à la fois un volet État et un volet collectivités territoriales, la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes travaillent ensemble dans une formation commune interjuridictions qui délibère sur le rapport.

² Certains rapports ne sont pas publiés, notamment lorsqu'ils comportent des observations constituant des secrets protégés par la loi (secret des affaires, secret de la défense, secret médical, etc.).

Processus d'élaboration et de suivi des recommandations



Source : Cour des comptes

exécutifs des organismes ou services contrôlés ; les notes d'exécution budgétaire, les rapports de certification des comptes de l'État et de ceux du régime général de la sécurité sociale et les rapports sur les organismes faisant appel à la générosité publique. Les recommandations formulées dans ces publications font en effet l'objet d'un suivi régulier qui suit d'autres procédures. Le suivi des recommandations formulées dans les relevés d'observations définitives est effectué lors du contrôle suivant de l'organisme concerné. Les notes d'exécution budgétaire étant un exercice annuel, le suivi des recommandations est assuré par l'équipe chargée de leur instruction annuelle. Les recommandations formulées dans les rapports sur les organismes faisant appel à la générosité publique sont analysées depuis 2024 dans un rapport publié tous les deux ans et prévu à l'article L. 132-9 du code des juridictions financières.

Pour les chambres régionales et territoriales des comptes, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, communément appelée « loi NOTRe », a fixé la liste des organismes ayant fait l'objet d'un contrôle des comptes et de la gestion dont la mise en œuvre des recommandations qui leur ont été adressées doit être suivie. Jusqu'en 2022, cette obligation ne concernait que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI). La loi n° 2022-217 du 20 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite loi « 3DS ») a étendu le périmètre de ce suivi aux entreprises publiques locales.

Le présent rapport porte sur le suivi des seules recommandations formulées par la Cour dans le rapport public annuel, les rapports publics thématiques, les rapports sur les finances et les comptes publics prévus par les lois organiques du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), les communications au Parlement et au Gouvernement, les rapports sur les entreprises publiques et les référés publiés que le Premier président adresse aux ministres. Certaines publications de la Cour ne sont pas prises en compte dans le calcul de cet indicateur : les observations définitives, destinées aux directeurs d'administration centrale et aux

C - Comment se mesure la mise en œuvre des recommandations ?

Pour la Cour comme pour les CRTC, un mécanisme de cotation rend compte des suites apportées par les organismes ou services contrôlés aux recommandations qui leur ont été adressées. Des échanges sont organisés entre les juridictions financières et ces derniers. Ils permettent d'apprécier le degré de mise en œuvre de chaque recommandation selon cinq cotations : allant de la mise en œuvre totale au refus de mise en œuvre ou encore aux recommandations devenues sans objet (cf. encadré).

Lorsque l'instruction montre que des recommandations du rapport précédent n'ont pas été mises en œuvre, la Cour peut réitérer ou reformuler les recommandations initiales.

D - Le taux global de suivi des recommandations des juridictions financières

Le taux global de mise en œuvre des recommandations par les organismes contrôlés (Cour et CRTC) est resté stable depuis 2018, avec 77 % de recommandations complètement ou partiellement mises en œuvre en 2025 contre 76 % au titre de 2024.

Degré de mise en œuvre des recommandations



MISE EN ŒUVRE TOTALE

→ Les actions entreprises peuvent être jugées satisfaisantes au regard des objectifs fixés, même lorsque tous leurs effets ne se sont pas encore manifestés.



MISE EN ŒUVRE PARTIELLE

→ Le travail de mise en œuvre est en cours : les objectifs ne sont pas encore atteints, mais l'organisme se trouve sur une trajectoire orientée vers une mise en œuvre complète, notamment lorsque les mesures à prendre s'étalent sur plusieurs années.
→ La mise en œuvre est incomplète : les objectifs ne sont que partiellement atteints, sans qu'il soit certain que l'organisme ait l'intention de les remplir totalement.



NON MISE EN ŒUVRE

→ L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir la volonté de le faire ; pour autant, aucun commencement d'exécution n'est mis en avant, ni étayé.
→ La mise en œuvre est très insuffisante.
→ L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires et ne précise pas avoir le souhait de le faire à l'avenir.



REFUS DE MISE EN ŒUVRE

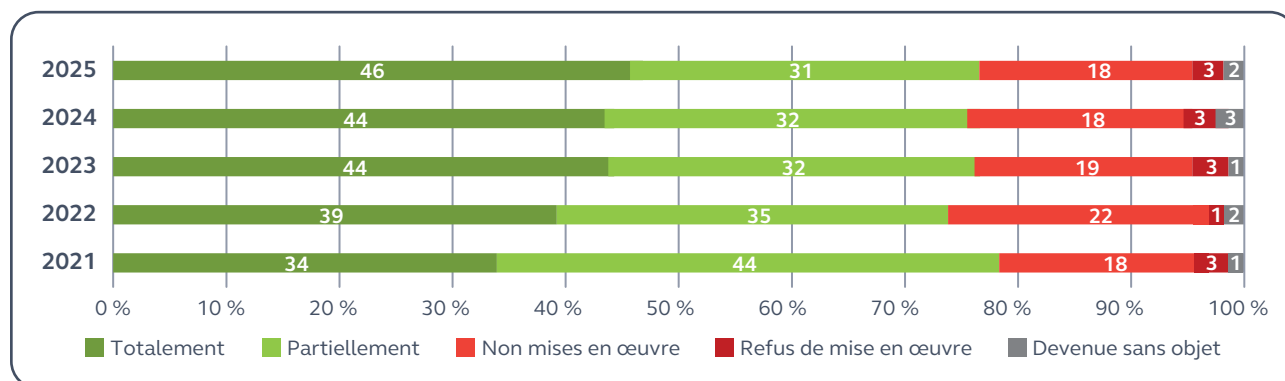
→ L'organisme contrôlé refuse expressément la recommandation.



DEVENUE SANS OBJET

→ Les recommandations sont devenues obsolètes ou leur suivi s'avère inopérant en raison de circonstances de fait ou de droit.

Évolution globale du degré de mise en œuvre des recommandations de la Cour et des CRTC au cours des cinq dernières campagnes de suivi



Source : Cour des comptes

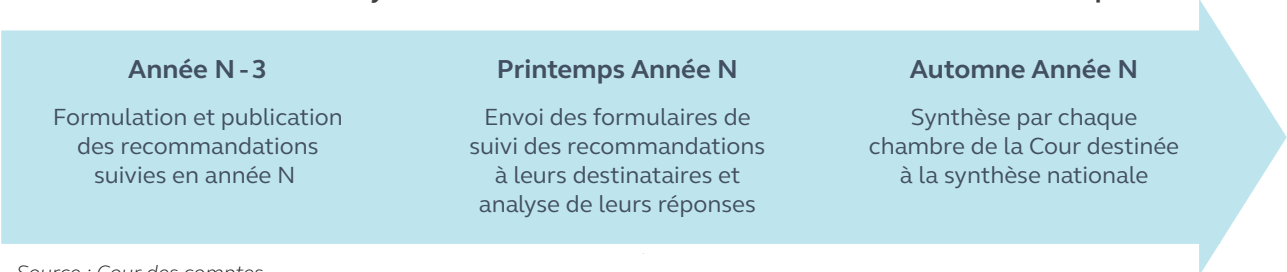
Le suivi de la mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes

A - Comment s'organise le suivi des recommandations de la Cour des comptes ?

En application de l'article L. 143-9 du code des juridictions financières, la Cour des comptes établit tous les ans un rapport portant sur les suites réservées aux observations et recommandations des juridictions financières.

Dans le cadre de cet exercice, les interlocuteurs privilégiés de la Cour sont les secrétaires généraux des ministères, qui doivent s'assurer que les réponses transmises à la Cour permettent d'évaluer leur degré de mise en œuvre. La Cour peut, par ailleurs, transmettre ses questionnaires sur la mise en œuvre des recommandations aux opérateurs eux-mêmes quand cela est nécessaire.

Élaboration de la synthèse du suivi des recommandations de la Cour des comptes



Source : Cour des comptes

La Cour a assuré en 2025 le suivi des recommandations formulées dans des rapports publiés en 2022.

Ce recul de trois années permet aux destinataires de disposer d'un délai raisonnable pour engager les réformes nécessaires. La concrétisation de certaines recommandations peut en effet prendre plusieurs années, notamment lorsqu'il s'agit de réorienter une politique publique pour qu'elle produise de meilleurs résultats. Il est parfois nécessaire de procéder à des études complémentaires, de consulter les parties prenantes, voire de réviser la loi.

B - L'évolution du suivi des recommandations de la Cour

Dans le cadre de la campagne de suivi, la Cour a analysé 423 recommandations en 2025. La diminution du nombre de recommandations suivies entre 2024 (507) et 2025 (423) s'explique par un nombre moindre de référés publiés en 2022 par la Cour et concernés par la campagne de suivi (29 référés publiés et adressés par le Premier président aux ministres en 2021, contre 19 en 2022). Les chambres de la Cour ont également exclu du périmètre de suivi une dizaine de rapports dont les recommandations ont déjà été étudiées dans le cadre d'une enquête thématique ou d'un contrôle organique d'une entité.

Nombre de recommandations de la Cour suivies

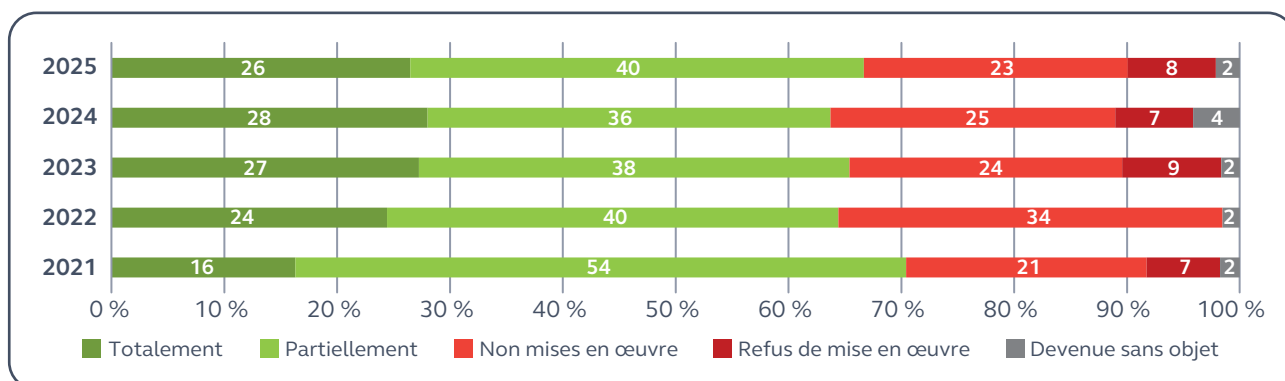
Millésime des rapports et recommandations	2018	2019	2020	2021	2022
Millésime de la campagne de suivi	2021	2022	2023	2024	2025
Nombre de recommandations suivies	399	520	422	507	423

Source : Cour des comptes

En 2025, le taux de mise en œuvre des recommandations, trois ans après leur formulation, s'est élevé à 66 % (26 % de recommandations totalement mises en œuvre et 40 % partiellement). Ce taux

montre la stabilité de cet indicateur autour de 65 % de recommandations mises en œuvre sur les quatre dernières années.

Évolution du degré de mise en œuvre des recommandations de la Cour au cours des cinq dernières campagnes de suivi (2021 à 2025)



Source : Cour des comptes

Note de lecture : en 2022, les refus de mise en œuvre n'ont pas été comptabilisés indépendamment. Ces refus étaient inclus dans la catégorie des recommandations non mises en œuvre.

L'absence de mise en œuvre d'une recommandation ne préjuge pas de la pertinence et de l'avenir de cette recommandation (23 % de recommandations non mises en œuvre en 2025 contre 25 % à 2024). L'absence de vecteur législatif, le coût des mesures demandées, l'existence d'une décision politique alternative, le périmètre de responsabilité, la complexité des mesures d'organisation à mettre en œuvre pour suivre la recommandation ou encore l'absence de priorité accordée à la mesure sont autant de raisons qui freinent la mise en œuvre d'une recommandation sans pour autant que cette dernière soit rejetée par l'entité contrôlée.

Par ailleurs, la rigueur méthodologique de la Cour implique l'exigence de preuves tangibles. À défaut de documentation probante transmise, une recommandation peut être classée comme non mise en œuvre, même si des actions ont été engagées.

Le suivi, réalisé trois ans après la publication du rapport, peut également ne pas coïncider avec le calendrier de mise en œuvre des recommandations prévu par les organismes ou services contrôlés. Certaines recommandations s'inscrivent dans un horizon plus long, notamment les recommandations relatives à la conduite de politiques publiques.

C - Des recommandations de nature différentes

Les recommandations formulées par la Cour s'articule essentiellement autour de quatre grandes thématiques visant à répondre à des questions fondamentales et structurantes pour l'entité contrôlée :

- *Quelles sont les orientations permettant de répondre aux enjeux auxquels l'organisation est confrontée ? Comment assurer la cohérence entre les ambitions de l'organisation et les actions mises en œuvre ?* Ces questions relèvent de la **stratégie** de l'organisme contrôlé et rassemble les recommandations relatives à la définition des orientations, à la priorisation des actions et au suivi de leur mise en œuvre.

- *Comment assurer un pilotage clair, une répartition des responsabilités et une prise de décision efficace ?* Les recommandations relatives à la **gouvernance** visent à clarifier les rôles, les instances et les modalités de coordination.

- *Comment mobiliser, développer et accompagner les compétences humaines nécessaires à la réussite des transformations ?* Cette thématique propre aux **ressources humaines** couvre notamment les enjeux d'organisation, d'attractivité, de développement des compétences et d'accompagnement des équipes.

- Enfin quels outils, processus et modalités de pilotage mettre en place pour sécuriser l'action et garantir son efficacité ? Ces questions relatives au **cadre de gestion** regroupent les recommandations portant sur les procédures, les méthodes de travail, les dispositifs de suivi ainsi que les outils de gestion et d'évaluation.

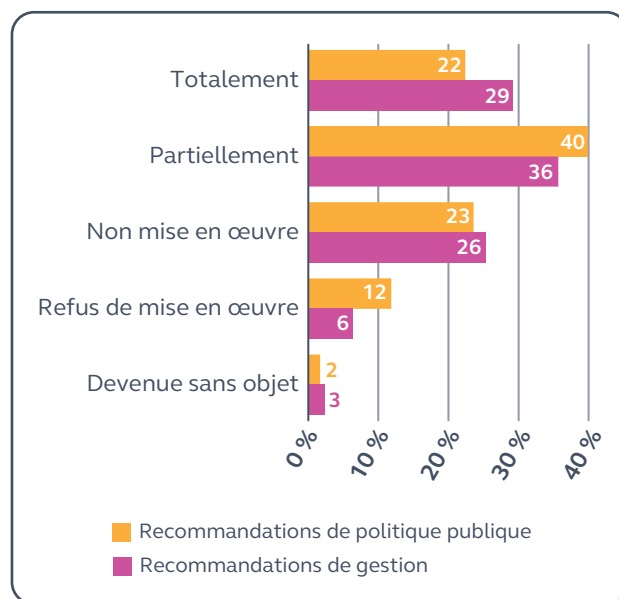
Au titre de la campagne 2025, les recommandations formulées par la Cour concernaient essentiellement le cadre de gestion (47 %), devant la stratégie (29 %), la gouvernance (17 %) et les ressources humaines (7 %).

Dans la plupart des cas, un même rapport de la Cour comporte donc des recommandations de nature mais également de granularité différentes, ne nécessitant pas le même calendrier et les mêmes actions pour leur mise en œuvre. Pour mieux suivre ses recommandations, la Cour s'est attachée à les répartir en deux grandes catégories :

→ **les recommandations relatives à la gestion** des organismes contrôlés quand l'amélioration visée est plutôt une amélioration opérationnelle (organisation interne, budget, ressources humaines, achats, immobilier, systèmes d'information, etc.) ;

→ **les recommandations relatives à l'élaboration, la conduite et les résultats des politiques publiques** quand la recommandation appelle plutôt à des réformes structurelles ou structurantes pour la conduite d'une politique publique (gouvernance, pilotage, objectifs, financement, rationalisation, etc.).

Degré de mise en œuvre des recommandations de gestion et de politique publique émises en 2022



Source : Cour des comptes

Pour la deuxième année consécutive, les recommandations de politique publique ont été moins bien mises en œuvre. Au titre du suivi de 2025, 62 % des recommandations de politiques publiques ont été totalement ou partiellement mises en œuvre contre 65 % des recommandations de gestion. Un résultat stable par rapport au suivi de 2024. Les recommandations de politique publique sont plus complexes à mettre en œuvre. Elles concernent souvent plusieurs acteurs publics et ont généralement une dimension politique plus marquée. Elles peuvent donc faire l'objet d'un refus de mise en œuvre plus important. 12 % des recommandations suivies de politiques publiques ont fait l'objet d'un refus de mise en œuvre en 2025 contre 9 % en 2024.

Le suivi de la mise en œuvre des recommandations des chambres régionales et territoriales des comptes

A - Un suivi qui vise à donner un effet utile aux recommandations des CRTC

En application des articles L. 243-9 et L.243-9-1 du code des juridictions financières (CJF), l'exécutif des collectivités locales, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et des sociétés d'économie mixte locales doit présenter à l'assemblée délibérante un rapport dans lequel il fait état des suites réservées aux recommandations formulées lors des contrôles des CRTC. Cet examen intervient dans un délai d'un an suivant la publication des observations définitives intéressant l'entité concernée.

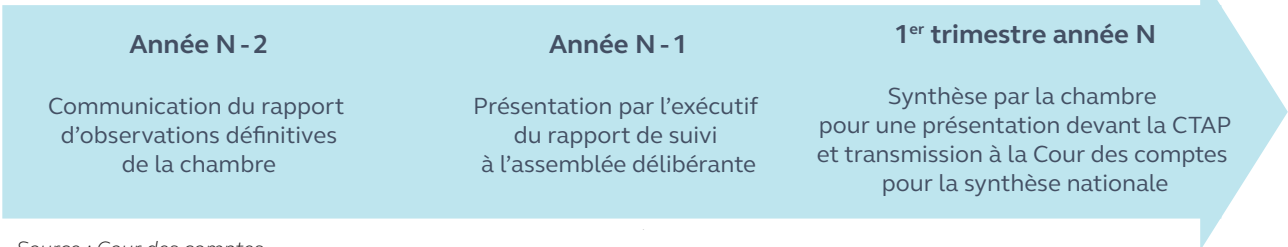
Destinataires de ces rapports de suivi annuels, les CRTC analysent l'effectivité des suites données à leurs recommandations. En général, les entités assortissent spontanément leurs rapports de pièces

justificatives (délibérations, avenants, documents contractuels, etc.) des mesures qu'elles ont prises pour tenir compte des recommandations formulées par les chambres régionales et territoriales des comptes. Toutefois des éclaircissements et des compléments peuvent être sollicités par les CRTC, le cas échéant, pour préciser certains points et pour améliorer la qualité du suivi.

La synthèse est ensuite délibérée par la chambre, puis présentée à la conférence territoriale de l'action publique. À l'issue de la campagne annuelle, chaque CRTC transmet sa synthèse annuelle à la Cour des comptes, qui en consolide les résultats et établit le présent rapport de suivi national.

Lors de la campagne de 2025, les CRTC ont réalisé le suivi des recommandations figurant dans 421 rapports publiés entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2024.

Élaboration de la synthèse du suivi des recommandations des CRTC



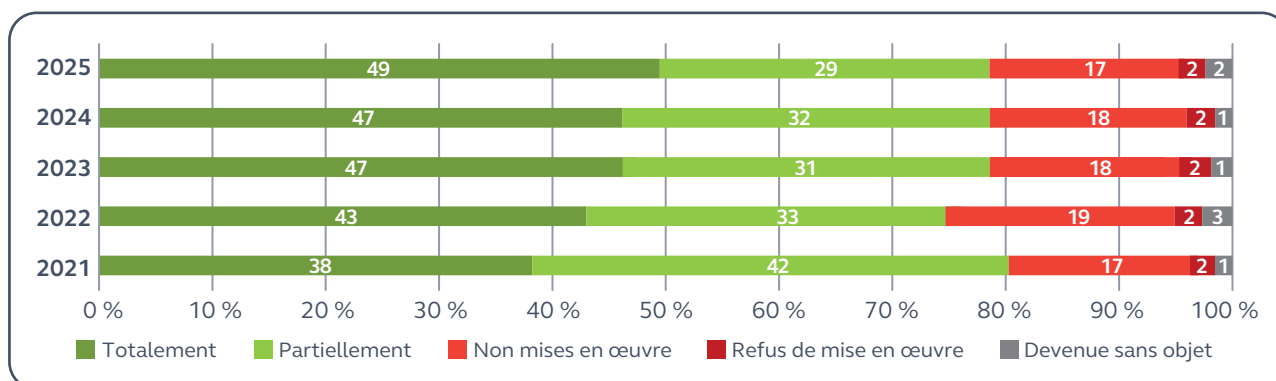
Source : Cour des comptes
Note de lecture : CTAP, conférence territoriale de l'action publique.

B - Une campagne 2025 marquée par une stabilité, à un niveau élevé, du taux de mise en œuvre des recommandations des CRTC

→ 78 % des recommandations émises par les CRTC en 2024 sont mises en œuvre complètement ou partiellement au bout d'un an (79 % pour celles de 2023).

Parmi les 2 320 recommandations des CRTC suivies lors de la présente campagne, 1 817 ont été mises en œuvre complètement ou partiellement une année après leur formulation. La part des recommandations mises en œuvre de manière complète en 2025 (49 %) est en légère augmentation par rapport à celle observée en 2024 (47 % des recommandations étaient totalement mises en œuvre).

Évolution du degré de mise en œuvre des recommandations des CRTC au cours des cinq dernières campagnes de suivi



Source : Cour des comptes

Les cas de recommandations non mises en œuvre (17 % de l'ensemble des recommandations suivies en 2025) connaissent en revanche une légère diminution par rapport à la dernière campagne de suivi (18 % de l'ensemble en 2024). À cet égard, les refus explicites de mise en œuvre restent exceptionnels (moins de 2 % de l'ensemble des recommandations suivies). Ils portent essentiellement sur la gestion des ressources humaines (temps de travail, rémunérations) et sur la répartition des compétences au sein du bloc communal.

→ Des progrès concernant tous les champs de l'action publique locale

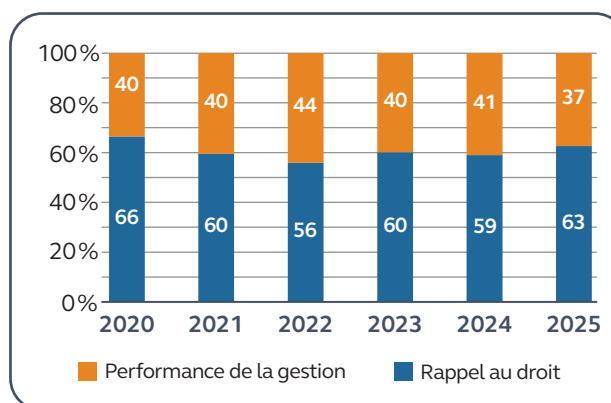
Les recommandations des CRTC sont classées en fonction de leur nature juridique. On distingue à cet effet deux catégories. Certaines d'entre elles visent à mettre fin à des irrégularités et prennent la forme de rappels au droit. Les autres recommandations portent sur la performance de la gestion. Elles invitent leurs destinataires à améliorer leur efficacité ou leur efficience par des mesures de bonne administration, sans invoquer au sens strict une obligation ou un besoin de mise en conformité.

Les rappels au droit représentent 63 % des recommandations émises en 2024 et suivies en 2025. Ils ont le plus souvent pour objet la qualité

de l'information financière, les ressources humaines ou les procédures d'octroi de subventions. Par ailleurs, 37 % des recommandations émises en 2024 et suivies en 2025 ont trait à la performance de la gestion. Elles se rapportent notamment aux questions de gestion financière ou encore au fonctionnement de services publics locaux.

La proportion de rappels au droit (63 % en 2025) est en légère augmentation par rapport aux précédentes campagnes (59 % en 2024 et 60 % en 2023) mais la répartition entre ces deux catégories est globalement stable depuis 2021.

Évolution du nombre des recommandations des CRTC par nature juridique



Source : Cour des comptes

La gouvernance et l'organisation interne des entités (mise en place de dispositifs de contrôle de gestion, élaboration de règlements de service, mise en œuvre de réformes organisationnelles) représentent près du tiers (31 %) des recommandations suivies par les CRTC en 2025. Les recommandations relatives à la comptabilité (20 % des recommandations suivies) et à la gestion des ressources humaines (17 %) sont également fréquentes. Les recommandations sur les relations avec les tiers (9 %), la situation financière (9 %), les achats (8 %) et la situation patrimoniale (7 %) des organismes contrôlés sont moins nombreuses. Toutefois leur portée est généralement structurante et elles couvrent des aspects clés de la modernisation des services publics locaux.

C - De réels efforts pour moderniser la gestion publique locale

La formulation et le suivi des recommandations par les CRTC contribuent à la modernisation de la gestion publique locale. Au-delà de la mise en conformité au cadre légal et réglementaire en vigueur, il s'agit également d'accompagner les entités contrôlées vers une gestion plus transparente et efficiente. Les exemples remontés dans les rapports de synthèse produits par les CRTC démontrent que ces recommandations peuvent conduire à des améliorations concrètes.

Elles sont d'ailleurs fréquemment reprises par la presse, ce qui contribue au dynamisme du débat public local. Dans son rapport de synthèse, la CTC de Polynésie française¹ indique ainsi que ses productions ont été citées à 252 reprises en 2024 par la presse locale.

1 - L'amélioration de la qualité du service rendu au citoyen

Le suivi des recommandations contribue à l'amélioration de la qualité du service rendu aux citoyens. En incitant notamment les acteurs locaux à rendre compte de leur organisation ainsi que de leur situation financière en toute transparence, il encourage la modernisation de la gestion et permet

d'accompagner la réalisation, parfois complexe, de transformations structurantes en vue d'améliorer la qualité du service rendu.

En matière de transparence, les recommandations des CRTC portent fréquemment sur la mise en ligne des documents budgétaires, de la liste des associations ayant perçu d'importantes subventions ou encore sur la présentation, devant les assemblées délibérantes, des rapports des délégataires de service public. Elles sont la plupart du temps rapidement mises en œuvre, ce qui permet au citoyen de mieux comprendre les enjeux de l'action publique locale.

Au-delà de ces rappels au droit en matière d'information, les CRTC formulent également des recommandations concrètes visant à améliorer la qualité du service rendu au citoyen. À titre d'exemple, la CRC de Corse constate, à la suite des recommandations qu'elle avait formulées, des avancées s'agissant des services publics de gestion des déchets. Depuis juillet 2024, l'île dispose d'un plan territorial de prévention et de gestion des déchets et des efforts ont également été initiés à l'échelon intercommunal pour rationaliser les tournées de collecte.

Sur un tout autre domaine d'action publique, plusieurs CRTC ont également formulé des recommandations pour améliorer la prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance. La CRC d'Île-de-France² indique ainsi que le département du Val-d'Oise a mis en place un entretien systématique six mois après la sortie du dispositif afin de mieux suivre les trajectoires d'insertion des jeunes concernés (voir le chapitre de suivi consacré à cette thématique *infra*).

2 - Vers une meilleure prise en compte des enjeux liés à la transition écologique

Les recommandations des CRTC relatives à la transition écologique visent à aligner le développement des territoires sur les objectifs environnementaux et climatiques, qu'ils découlent d'obligations nationales ou de stratégies locales. Elles couvrent plusieurs axes majeurs : l'adaptation au changement climatique, la gestion énergétique ou encore la sobriété foncière.

¹ Chambre territoriale des comptes de Polynésie française, *Synthèse annuelle sur le suivi des recommandations émises en 2024*, novembre 2025.

² Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, *Rapport de suivi des recommandations 2024*, juin 2026.

S'agissant de l'adaptation au changement climatique, les CRTC incitent les collectivités à intégrer systématiquement les risques climatiques dans leurs documents de planification. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, la chambre a recommandé aux stations de montagne, comme Risoul et Vars, de définir des stratégies pluriannuelles d'adaptation pour faire face à la réduction de l'ensoleillement et aux impacts sur l'activité touristique.

La maîtrise de la consommation énergétique et le développement des énergies renouvelables sont également au cœur des recommandations. La CRC des Pays de la Loire³ a ainsi recommandé au département de la Sarthe d'élaborer une stratégie énergétique globale assortie d'indicateurs mesurables et elle a incité la commune de Saint-Herblain à se mettre en conformité avec les objectifs de production d'énergies renouvelables, notamment par le développement du solaire sur les toitures municipales.

Les chambres appellent enfin à une meilleure maîtrise du foncier disponible. Dans le cadre d'une enquête sur la réhabilitation des friches en logements, la CRC des Hauts-de-France⁴ a recommandé une meilleure intégration des opérations de recyclage dans des projets urbains globaux. Cette approche vise à garantir une stratégie cohérente capable de réduire l'étalement urbain et de préserver les ressources naturelles.

3 - Une plus grande cohésion territoriale

Les dispositifs mis en place par les entités contrôlées pour assurer la cohésion et l'attractivité des territoires font fréquemment l'objet d'enquêtes et de recommandations formulées par les CRTC.

En premier lieu, les chambres recommandent fréquemment de renforcer l'intégration financière et fiscale au sein du bloc communal. Ces recommandations ne font toutefois pas systématiquement l'objet d'une mise en œuvre effective. À titre d'exemple, la CRC d'Occitanie a constaté qu'une communauté de communes s'est refusée à établir une stratégie financière concertée (pacte financier et fiscal) avec ses communes membres.

Dans la même logique, elles encouragent la mutualisation de services ou d'équipements publics au niveau local. La CRC de Grand Est a ainsi recommandé à la communauté de communes d'Erstein d'établir des conventions avec les communes membres pour formaliser les mises à disposition gratuites de locaux nécessaires à l'exercice de missions en matière d'accueil périscolaire. Cette recommandation a été totalement mise en œuvre. De même, la CRC de Centre-Val de Loire⁵ a recommandé à la commune de Richelieu de réaliser une étude de faisabilité pour regrouper l'offre muséographique dispersée sur un site unique, afin d'optimiser les moyens et améliorer le parcours de découverte pour le public.

Les CRTC approchent également la question de l'attractivité des territoires de manière plus thématique. À titre d'exemple, la CRC d'Auvergne-Rhône-Alpes a démontré, en consacrant cinq contrôles à ce sujet, que la politique sportive pouvait représenter un atout en la matière. Après avoir constaté que les politiques et équipements sportifs représentaient un enjeu majeur d'attractivité pour les entités concernées, la chambre a observé un pilotage le plus souvent dépourvu de stratégie, d'outils de suivi, de contrôle et d'évaluation. Sur les 26 recommandations émises par la chambre en la matière, 21 ont été totalement ou partiellement mises en œuvre.

Les chambres préconisent enfin la clarification des relations entre les collectivités, leurs satellites et les acteurs économiques et associatifs chargés d'accompagner le développement des territoires. La CRC de Nouvelle-Aquitaine avait ainsi invité à une clarification des relations entre la ville de Biarritz et son office de tourisme, avec notamment la mise en place d'indicateurs fiables pour apprécier l'efficacité de l'office, ainsi que la fixation d'objectifs stratégiques suivis *via* des rapports d'activité annuels. Elle indique que l'office de tourisme a depuis structuré ses relations avec la ville *via* un plan d'orientations stratégiques et une convention réactualisée.

³ Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire, *Synthèse annuelle sur le suivi des recommandations*, juin 2026.

⁴ Chambre régionale des comptes des Hauts-de-France, *Synthèse annuelle sur le suivi des recommandations*, avril 2026.

⁵ Chambre régionale des comptes de Centre-Val de Loire, *Rapport de suivi des recommandations 2025*, juin 2026.

4 - Une contribution à l'amélioration des finances publiques locales

La préservation de la soutenabilité des finances locales et l'examen de la qualité de la dépense publique locale représentent le cœur du métier des CRTC. Elles y consacrent donc de fréquentes recommandations.

L'amélioration de la capacité d'autofinancement des collectivités est ainsi régulièrement prônée, par une plus grande maîtrise des dépenses de fonctionnement et une amélioration de l'efficacité du recouvrement des recettes. La CTC de Nouvelle-Calédonie a par exemple recommandé à la commune de Poindimié de définir une stratégie de redressement de sa trésorerie reposant sur le réexamen de la tarification de l'eau potable et une politique de recouvrement plus active.

Ces recommandations sont souvent accompagnées d'améliorations concrètes. Dans les Pays de la Loire, la commune de Beaufort-en-Anjou a ainsi mené, pour donner suite aux recommandations de la CRC, une restructuration approfondie autour de quatre axes pour restaurer ses marges de manœuvre : optimisation des ressources humaines, rationalisation des achats publics, sobriété énergétique et modernisation de la gouvernance financière.

Les recommandations des CRTC en matière de situation financière visent également à améliorer la vision prospective, à sécuriser le financement des projets et à garantir la cohérence entre les ambitions politiques et les capacités financières des collectivités. La CRC de Corse⁶ a ainsi recommandé à la commune de Corte d'établir un plan stratégique présentant la programmation pluriannuelle des investissements et d'assurer le suivi régulier et formalisé des conditions opérationnelles et financières de sa mise en œuvre

Dans cette perspective, la fiabilité des états budgétaires et comptables est majeure pour apprécier la situation financière réelle d'une collectivité locale ou d'un EPCI. Elle permet au citoyen de prendre connaissance de la bonne gestion des finances locales. Eu égard à cet enjeu démocratique, l'établissement des documents

budgétaires et des états associés (restes à réaliser, annexes sur la dette, etc.) donne lieu à un nombre important de recommandations. Les collectivités se conforment le plus souvent rapidement aux obligations qui leur sont rappelées. De même, les CRTC portent une attention particulière au respect du principe comptable de prudence, qui se traduit par la constitution de provisions destinées à couvrir les risques identifiés inhérents à l'activité de l'entité. La CRC de Bourgogne-Franche-Comté⁷ indique ainsi que la commune de Beaune a constitué les provisions comptables obligatoires et procédé à leur ajustement annuel, mettant ainsi fin à des irrégularités antérieures.

Néanmoins, certaines recommandations restent complexes à mettre en œuvre. En Centre-Val de Loire, la commune d'Allogny n'a pas mis en œuvre la recommandation visant à concilier son inventaire avec l'état de l'actif du comptable, illustrant les difficultés liées à l'engagement des collectivités sur ces sujets de long terme.

5 - Une meilleure prise en compte de la régularité et de la maîtrise des risques

À l'occasion de leurs contrôles, les CRTC peuvent être amenées à constater des irrégularités concernant notamment la gestion des personnels des collectivités, leurs achats ou les dispositifs de prévention des conflits d'intérêts. La campagne de 2025 révèle la poursuite des efforts de régularisation opérés dans ces différents domaines.

Un certain nombre de recommandations des CRTC visent notamment à assurer une meilleure prévention des conflits d'intérêts. Un contrôle mené par la CRC des Pays de la Loire a mis en évidence une absence de démarche globale pour prévenir les atteintes à la probité. Des situations de conflits d'intérêts impliquant un maire ont été relevées à cette occasion, notamment l'agrément de sa propre entreprise comme sous-traitante sur un marché public et l'attribution de marchés à des entreprises liées par des liens familiaux. La chambre a recommandé la mise en œuvre rapide des mécanismes légaux de déport des élus.

⁶ Chambre régionale des comptes de Corse, *Les suites données aux observations formulées en 2024*, avril 2026.

⁷ Chambre régionale des comptes de Bourgogne-Franche-Comté, *Synthèse annuelle de suivi des recommandations 2025*, avril 2026.

Les CRTC identifient également fréquemment, lors de leurs contrôles, les situations de non-conformité en matière de commande publique. À cet égard, la CRC de Normandie avait constaté des irrégularités concernant les marchés de nettoyage et de restauration collective de la commune de Petiville. En réponse à la recommandation de la chambre, la commune a évalué ses besoins sur une base pluriannuelle et a lancé des procédures de publicité et de mise en concurrence pour attribuer ces marchés. De même, dans un rapport publié en 2024, la CRC de Mayotte⁸ a relevé qu'aucune des 14 recommandations sur la commande publique formulées lors du contrôle précédent d'une commune de l'île, réalisé en 2018, n'avait été totalement mise en œuvre. La plupart étant toujours d'actualité, elle invitait cette commune à porter rapidement des efforts importants pour

les appliquer complètement. En juillet 2025, cette dernière a informé la chambre qu'après avoir chargé un cabinet de conseil d'une mission d'audit de la fonction achat, elle a mis en place plusieurs mesures correctives (désignation de référents, enrichissement du tableau de bord de suivi des marchés, mesures d'archivage, nomenclature des achats, etc.).

En matière de maîtrise des risques, l'importance des systèmes d'information et leur sécurisation amènent la chambre à émettre régulièrement des préconisations en la matière. Ainsi, sur la base des observations de la CRC de Bretagne, une commune a revu la sécurisation de ses postes informatiques, avec l'aide d'un nouveau prestataire et en s'appuyant sur un diagnostic des services de gendarmerie.

⁸ Chambre régionale des comptes de Mayotte, *Synthèse annuelle 2025 sur le suivi des recommandations*, juin 2026.

02.

L'impact des recommandations formulées par les juridictions financières (exemples de rapports)

La taxe sur les transactions financières



« Instaurée dans le contexte de l'après-crise financière par la loi de finances rectificative pour 2012, la taxe sur les transactions financières poursuivait initialement trois objectifs : faire contribuer le secteur financier au redressement des finances publiques ; exercer une action de régulation sur les marchés financiers et initier un mouvement d'adhésion des autres États membres au projet de taxe européenne porté par la Commission dans le cadre d'une coopération renforcée [...].

La taxe sur les transactions financières comportait initialement trois composantes : une composante principale reposant sur une taxe sur les acquisitions de titres de capital et deux composantes accessoires - une taxe sur les ordres annulés dans le cadre du trading haute fréquence et une taxe sur les contrats d'échange sur défaut souverain [...] qui a été supprimée par la loi de finances pour 2019.

Seule la composante principale de la taxe a un rendement significatif de l'ordre de 2,5 Md€ en 2025 [...]. Entre 2017 et 2025, la taxe a produit 11,6 Md€ de recettes cumulées. »

Extrait du rapport public thématique citoyen de la Cour des comptes, *La taxe sur les transactions financières*, septembre 2026

Entre 2016 et 2017, la Cour a conduit une première enquête sur la taxe sur les transactions financières, qui a débouché sur la publication d'un référé du Premier président adressé aux ministres respectivement chargés de l'économie et des comptes publics le 19 juin 2017¹.

Intitulé *La taxe sur les transactions financières et sa gestion*, ce référé dressait un bilan réservé de la taxe en soulignant que, si son rendement budgétaire était réel (947 M€ en 2016), aucun des trois objectifs stratégiques qui lui avaient été initialement assignés n'avait été atteint. La Cour constatait notamment que la taxation ne pesait pas sur le secteur financier mais était répercutée sur les clients des intermédiaires financiers, que les activités les plus spéculatives échappaient à la taxe et que le projet européen de taxation harmonisée demeurait dans l'impasse.

Le référé formulait deux recommandations visant à améliorer la gestion et le contrôle de la taxe :

- la première portait sur la révision du protocole conclu entre l'administration fiscale et *Euroclear France* afin de préciser les modalités de contrôle et de recouvrement ;

- la seconde concernait la mise en conformité avec la loi organique relative aux lois de finances des modalités de rémunération d'*Euroclear France* par l'État.

À l'occasion de sa nouvelle enquête sur la taxe sur les transactions financières, la Cour a examiné le suivi de ces deux recommandations. Il en ressort qu'aucune n'a été mise en œuvre.

Recommandation n° 1 :

procéder, au vu du bilan des premières années de mise en œuvre, à une actualisation du protocole visant en particulier à préciser les modalités de contrôle et de recouvrement de la taxe sur les transactions financières – *non mise en œuvre*.

Recommandation n° 2 :

rendre conformes à la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) les modalités de compensation par l'État du coût de collecte et de gestion de la taxe par *Euroclear France* – *non mise en œuvre*.

¹ Cour des comptes, *La taxe sur les transactions financières et sa gestion*, référé S 2017-1860, 19 juin 2017.

1. Des risques en matière de contrôle et de recouvrement toujours mal couverts par l'actuel protocole liant l'administration fiscale à Euroclear France

Le référé du 19 juin 2017 concluait : « *la faiblesse des contrôles actuels appelle de nouvelles actions de la part de l'administration visant notamment une amélioration des échanges d'informations entre les services gestionnaires, afin d'établir un plan de contrôle et clarifier l'application de certains points de la législation* ».

Contrairement à ce qui avait été annoncé par les ministres dans leur réponse au référé en date du 31 août 2017², les administrations n'ont pas proposé « *au dépositaire central une actualisation du protocole conclu avec la direction générale du Trésor et la direction générale des finances publiques, en vue de fiabiliser les contrôles sur les fichiers déclaratifs transmis par les redevables afin d'améliorer le recouvrement ainsi que le contrôle ultérieur* ».

Les investigations menées dans le cadre de la présente enquête montrent qu'au moins quatre risques restent peu ou mal couverts par le protocole actuellement en vigueur entre l'administration fiscale et Euroclear France. Ces risques incluent la possible non-déclaration des transactions juridiquement assujetties, le suivi des exonérations, l'existence d'écarts de liquidation inexpliqués ou le défaut de suivi statistique.

Tout d'abord, l'extraterritorialité intrinsèque de la taxe entraîne un risque de non-déclaration. Pour les déclarants ou investisseurs situés à l'étranger, ni Euroclear France ni l'administration fiscale ne disposent des moyens de s'assurer que toutes les déclarations imposées par la réglementation sont effectivement opérées. L'administration fiscale, en l'absence de fichier central d'identification des acteurs financiers, ne peut vérifier ou confirmer de manière univoque l'identité des investisseurs étrangers. L'assistance administrative internationale, bien qu'utile par ailleurs, ne peut être mobilisée³.

De plus, même si l'identité des investisseurs était confirmée, l'administration fiscale ne peut conduire des vérifications sur place que pour ceux disposant d'un établissement stable en France. À défaut, les contrôles doivent être réalisés sur pièces, ce qui en limite la portée. Le risque de non-déclaration est d'autant plus élevé que les sanctions prises en cas de défaut ou de retard de déclaration sont peu dissuasives.

Les exonérations à la taxe sur les transactions financières font l'objet d'un contrôle limité. En pratique, chaque déclarant doit préciser dans sa déclaration, dématérialisée ou non, le motif pour lequel il sollicite une exonération du paiement de la taxe, sans qu'aucune pièce justificative ne soit exigée ou même adressée à l'administration fiscale.

Les investigations ont mis en évidence des écarts inexpliqués de liquidation entre le montant de taxe attendu et le montant effectivement collecté. Entre 2017 et 2025, sur les 5 297,6 Md€ de transactions standard non exonérées, 884,4 Md€ (16,7 %) présentaient un écart inexpliqué de liquidation. 3 595 déclarations étaient concernées sur un total de 396 926 déclarations analysées par la Cour pour la période 2017-2025. L'écart total, c'est-à-dire la somme des écarts inexpliqués de liquidation observés, s'élève à 2,2 Md€, résultant quasi exclusivement de situations de sous-collecte. Cet écart s'explique à plus de 90 % par 132 transactions atypiques pour lesquelles l'écart présente une ampleur significative (supérieure à 2,5 M€). Quatorze investisseurs sont concernés.

Interrogé sur l'existence de ces écarts, le dépositaire central a indiqué que le cadre actuel des contrôles incombant à Euroclear France, tels qu'ils sont définis dans le protocole du 7 septembre 2012, n'impose pas de contrôle de cohérence entre le montant de la transaction déclarée et le montant de la taxe acquittée. Dans certains cas, les écarts observés pourraient résulter de problèmes de formatage informatique ou avoir été ultérieurement corrigés. Si l'existence

² Cf. Ministre de l'économie et des finances / Ministre de l'action et des comptes publics, *La taxe sur les transactions financières et sa gestion*, réponse au référé S 2017-1860 de la Cour des comptes, 31 août 2017.

³ La coopération internationale fiscale repose sur des conventions fiscales conçues pour éviter la double imposition en matière d'impôts sur les revenus. Elle ne peut être mobilisée pour obtenir des renseignements relatifs à une taxe non visée par ces conventions, telle que la taxe sur les transactions financières.

de ces écarts appelle une vérification, elle n'implique pas nécessairement un manque à gagner pour l'État.

En dépit des recommandations de la Cour et des constats opérés par un audit interne de la direction des grandes entreprises⁴, les journaux de suivi transmis mensuellement par *Euroclear France* à l'administration fiscale continuent de ne pas faire l'objet d'une exploitation complète. Cette situation n'est pas satisfaisante alors qu'une telle exploitation permettrait d'orienter les vérifications sur place ou sur pièces, notamment pour cibler les transactions à forts enjeux pour lesquelles un écart inexpliqué de liquidation persiste. Elle se traduit également par un défaut de suivi du volume des transactions ou des exonérations.

Par ailleurs, le pouvoir réglementaire avait prévu dans le protocole la possibilité pour le dépositaire central de titres de réaliser des recoupements entre les opérations qui lui sont déclarées et celles connues des plates-formes de négociation et des chambres de compensation, quel que soit leur lieu d'établissement, avec lesquelles il aurait préalablement conclu une convention à cette fin⁵. Cependant, à ce jour, cette possibilité n'a pas été exploitée. Aucune convention n'a été signée par *Euroclear France* avec un tiers en vue de fiabiliser le suivi des opérations internalisées. La situation n'a donc pas évolué en dépit des observations formulées par la Cour sur ce point. Le service de la gestion fiscale de la direction générale des finances publiques (DGFIP) a précisé que le protocole signé entre l'État et *Euroclear France* serait en cours de remise à jour et qu'une note aux ministres concernés était en cours de rédaction.

2. Une mise en conformité avec la LOLF des modalités de rémunération d'*Euroclear France* par l'État qui reste à mener

La Cour indiquait dans son référé : « dès lors qu'il s'agit de rémunérer un service, une présentation budgétaire sincère de la rémunération d'*Euroclear France* aurait dû conduire à la faire apparaître non



Crédit photo : Jérôme Rommé - Adobe Stock

pas en charges d'intérêt (relevant de la mission *Engagements financiers de l'État*) mais en dépenses de gestion de l'impôt (rattachées à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*) ». Dans leur réponse au référé du 19 juin 2017⁶, le ministre de l'économie et des finances et le ministre de l'action et des comptes publics ont indiqué souhaiter engager une réflexion sur ce sujet et « examiner les possibilités de rattacher la mission d'*Euroclear France* au programme 156 ».

Les investigations menées dans le cadre de la présente enquête montrent que l'administration n'a pas mené à bien les travaux nécessaires à la régularisation de la situation.

Les frais exposés par le dépositaire central au titre de la collecte de la taxe sur les transactions financières continuent d'être compensés, à titre principal, par la rémunération des fonds déposés par ce dernier auprès de l'Agence France Trésor, pour un montant de 2,64 M€ entre 2017 et 2025. En complément, le dépositaire central a perçu sur la même période 0,36 M€ de frais pour déclarations tardives et 0,22 M€ de frais sur opérations manuelles directement auprès des déclarants. Ainsi, sa rémunération totale s'est élevée à 3,22 M€. Selon le dépositaire central de titres, cette somme serait inférieure aux coûts exposés pour la collecte de la taxe, qui se seraient élevés à 3,55 M€, dont 0,36 M€ au titre de développements informatiques⁷.

⁴ DGFIP, *Gestion et contrôle de la taxe sur les transactions financières*, rapport d'audit n° 2016-939-004, mars 2017.

⁵ IV-3 de l'article 58 R de l'annexe III du code général des impôts.

⁶ Ministre de l'économie et des finances / Ministre de l'action et des comptes publics, *La taxe sur les transactions financières et sa gestion*, réponse au référé S2017-1860 de la Cour des comptes, 31 août 2017.

⁷ Le principe conventionnel selon lequel la rémunération ne doit pas excéder les coûts effectivement engagés a donc été respecté. En 2021, la mission risques et audits (MRA) de la DGFIP s'est assurée du respect de ce principe.

Durant la même période (2017-2025), la taxe sur les transactions financières a généré 11,6 Md€ de recettes. La taxe sur les transactions financières se caractérise ainsi par un taux d'intervention particulièrement faible, de l'ordre de 2,75 pour dix mille (soit 0,0275 %), hors coût des emplois mobilisés pour son suivi au sein de la DGFIP ou de la direction générale du Trésor. À titre de comparaison, le taux d'intervention des impôts divers était estimé par l'administration fiscale entre 0,10 % et 0,28 % sur la période 2021-2023.

La faiblesse des coûts de recouvrement de la taxe s'explique, à titre principal, par le faible nombre d'acteurs impliqués dans le processus, tant du côté des investisseurs, dont les déclarations et les paiements sont centralisés par *Euroclear France*,

que du côté de l'administration, la direction des grandes entreprises encaissant l'intégralité des recettes⁸.

La direction générale du Trésor convient qu'au regard des principes généraux du droit budgétaire, une imputation directe du coût de collecte, relevant d'une logique de service public, serait plus lisible que le mécanisme de rémunération actuel fondé sur la rémunération des dépôts opérés par le dépositaire central de titres agréé auprès de l'Agence France Trésor. Cependant, dans le même temps, elle souligne que la formalisation de la rémunération dans une convention budgétaire stricte conduirait logiquement à compenser la totalité de ces coûts et donc à légèrement augmenter la dépense publique.

⁸ La direction des grandes entreprises de la DGFIP a indiqué que le suivi de la taxe (contentieux, gestion, fiscale, poste comptable réuni) mobilisait 0,15 agents, sans évolution depuis 2017.

Le Groupe SCET (Services conseil expertises territoires), filiale de la Caisse des dépôts et consignations



« Détenue à 100 % par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), la SCET (Services Conseil Expertises Territoires) et ses filiales, rattachées à la Banque des territoires, sont un acteur du conseil et de l'appui au développement des territoires. Le « groupe SCET » est constitué de la société mère, SCET SA, et de quatre filiales, Citadia, Aatiko Conseils, Ville en œuvre et Publications d'architecture et d'urbanisme, éditeur de la revue Urbanisme. En 2024, la SCET et ses filiales regroupent environ 400 salariés (dont 175 au sein de la société mère, SCET SA), et réalisent un chiffre d'affaires consolidé de 32,4 M€ avec un résultat consolidé négatif de - 4,7 M€. SCET SA intervient principalement auprès des collectivités territoriales ou de leurs émanations (entreprises publiques locales notamment) pour leur fournir des prestations de conseil, mettre à leur disposition des services d'assistance technique, juridique et fiscale, et concourir à la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction. »

Extrait de la synthèse des observations définitives de la Cour des comptes, Le groupe SCET, exercices 2016-2024, décembre 2025.

La Cour a réalisé en 2016 un contrôle des comptes et de la gestion de la SCET (Services Conseil Expertises Territoires), société anonyme (SA) détenue à 100 % par la Caisse des dépôts et consignations (CDC)¹.

Fragilisée par la mise en extinction de plusieurs de ses activités « historiques » (expertise foncière, management de sociétés, gestion immobilière), notamment en raison de modifications de nature législative, la SCET a entamé à compter de 2016, sous l'impulsion de son actionnaire unique, un processus de transformation en cabinet de conseil, principalement orienté vers le conseil aux collectivités territoriales et vers leurs émanations (entreprises publiques locales notamment). En 2024, SCET SA et ses quatre filiales (Citadia, Aatiko Conseils, Ville en œuvre et Publications d'architecture et d'urbanisme) regroupaient environ 400 salariés (dont 175 au sein de la société mère SCET SA) et réalisaient un chiffre d'affaires consolidé de 32,4 M€ avec un résultat consolidé négatif de - 4,7 M€.

Après un contrôle mené en 2025, la Cour a fait état dans son rapport, publié à l'issue², du niveau de mise en œuvre des huit recommandations adressées à

la SCET en 2016, portant sur les exercices 2005 à 2015. En février 2026, la gouvernance de la SCET a évolué, son conseil d'administration ayant nommé un nouveau directeur général. Le présent chapitre précise le suivi de la mise en œuvre des recommandations effectué en décembre 2025, en tenant compte des réponses formulées par la SCET et la CDC à l'occasion d'une nouvelle phase de contradiction.

1 - Des évolutions de la gouvernance à consolider

Dans son rapport de 2016, la Cour formulait plusieurs critiques sur la gouvernance de la SCET. Elle relevait notamment que le conseil d'administration de la SCET n'avait été constitué que de membres issus de la Société nationale immobilière (SNI), précédent actionnaire de la SCET, et de la CDC, puis de la CDC seule, cette caractéristique n'étant pas « facteur de diversité des points de vue, voire de regard critique ». Le projet de création d'un comité des rémunérations avait également été repoussé. La Cour recommandait d'améliorer la gouvernance à travers quatre mesures particulières (recommandation n° 1) : l'ouverture du conseil d'administration à au moins

¹ Cour des comptes, Les comptes et la gestion de la SCET, rapport particulier, novembre 2016.

² Cour des comptes, Le groupe SCET, exercices 2016-2024, observations définitives, décembre 2025.

une personnalité qualifiée extérieure à la CDC, le renforcement du rôle du comité d'audit, l'institution d'un comité des rémunérations et la soumission systématique des conventions réglementées au conseil d'administration.

Depuis lors, deux administrateurs indépendants ont été désignés au conseil d'administration par l'assemblée générale du 17 juin 2021. Depuis le 20 mars 2024, la présidente du conseil d'administration est en outre une personnalité qualifiée extérieure à la CDC. Un comité des nominations et rémunérations a été institué par décision du conseil d'administration du 21 avril 2016 ; il émet toute recommandation au conseil d'administration relative à l'évolution de la composition et du fonctionnement des instances dirigeantes, et relative à la rémunération des mandataires sociaux. Les conventions réglementées, dont certaines n'étaient plus soumises au conseil d'administration en méconnaissance des dispositions du code de commerce, lui ont été de nouveau systématiquement soumises.

Le rôle du comité d'audit et des risques (CAR) a été renforcé dans le cadre de la modification du règlement intérieur adoptée par le conseil d'administration le 21 avril 2016 et ce comité a examiné la plupart des projets ayant un impact structurant sur la situation financière de la société. Cependant, ce comité devrait être davantage mis en mesure de jouer pleinement son rôle. En effet, s'agissant du déménagement du siège social de la SCET, il n'a pas été saisi en 2022 du modèle économique du projet de déménagement préalablement à la signature du nouveau bail, alors que ce dernier a entraîné d'importants surcoûts. Les présentations effectuées au comité d'audit restent parfois lacunaires (s'agissant par exemple du sujet des économies sur les coûts de structure) ou incohérentes avec d'autres documents présentés par ailleurs, s'agissant notamment des indicateurs financiers, ne mettant pas le comité en mesure de jouer pleinement son rôle. À cet égard, les changements intervenus au sein de la direction des

finances du groupe en 2025, ainsi que le déploiement du logiciel de gestion *Oddo* devraient permettre de fournir des données stabilisées au comité. Enfin, les observations définitives de la Cour relatives au groupe SCET illustrent que les alertes effectuées en comité d'audit et des risques, par exemple sur la situation déficitaire de la société, n'ont pas abouti à des réformes structurelles d'ampleur susceptibles de permettre l'atteinte de la rentabilité.

Par conséquent, si l'ouverture du conseil d'administration à des personnalités extérieures a bien été réalisée, permettant de faire émerger des questionnements et des demandes d'informations au sein du conseil d'administration, le groupe SCET doit davantage intégrer dans ses procédures de gestion cette modification de la gouvernance. La recommandation n° 1 formulée par la Cour est donc partiellement mise en œuvre. Toutefois, compte tenu des avancées notables effectuées en matière de gouvernance, la Cour n'a pas reconduit de recommandation spécifique sur ce point dans ses observations définitives de décembre 2025.

**Recommandation n° 1 :
améliorer la gouvernance :**

- ouvrir le conseil d'administration à au moins une personne qualifiée extérieure à la CDC ;
- renforcer le rôle du comité d'audit ;
- instituer un comité des rémunérations ;
- veiller à la soumission systématique des conventions réglementées au conseil d'administration (CA) – *partiellement mise en œuvre.*

2. Une transformation des activités et de la gestion interne à achever

La Cour formulait trois recommandations sur la transformation des activités et de l'organisation de la SCET, portant sur les « contrats de réseau », le dispositif territorial et la démarche commerciale de prospection de nouveaux clients.

Les « contrats de réseau » à destination des entreprises publiques locales (EPL), longtemps cœur de l'offre de la SCET, proposent l'accès à une offre globale d'accompagnement (services communs, fonds documentaires, veilles, rencontres) et emportent l'adhésion à un réseau d'EPL (communauté professionnelle et d'échanges d'expériences). La Cour soulignait que, si le nombre de contrats de réseau avait augmenté entre 2010 et 2015, ils ne concernaient qu'une fraction restreinte des EPL, évolution notamment imputable à l'absence d'adaptation de l'offre de la SCET à des secteurs

nouveaux (énergie, environnement, réseaux de transport, culture, tourisme, etc.). Elle recommandait de « *diversifier l'offre en matière de contrats de réseau en l'adaptant aux besoins de toutes les catégories d'EPL* » (recommandation n° 4).

La SCET a adapté son offre en matière de contrats de réseau en s'appuyant sur une large enquête réalisée auprès des clients du réseau en 2021 et sur un travail de segmentation des besoins des EPL selon leur taille et leurs métiers. La société est allée à la conquête d'autres segments d'EPL (énergies renouvelables, tourisme, logement, sociétés d'économie mixte - SEM - patrimoniales et foncières). Une offre modulaire à la carte comprenant davantage d'options a été proposée à ces nouveaux adhérents. La transformation de l'offre s'est accompagnée d'un début de modernisation de la plate-forme digitale constitutive du réseau social. Ces actions ont permis une augmentation des contrats d'adhésion depuis 2021 et un arrêt de l'érosion du chiffre d'affaires annuel correspondant, stabilisé autour de 6 M€ depuis 2022. La recommandation n° 4 formulée par la Cour a donc été mise en œuvre.

S'agissant du dispositif territorial de la SCET, cette dernière disposait, en 2016, de six directions interrégionales implantées sur 19 sites répartis sur tout le territoire. La Cour relevait que la configuration de ce réseau manquait de cohérence et que la productivité des différentes directions régionales était inégale, posant la question de la rentabilité de certaines agences. Elle recommandait donc de « *réorganiser le dispositif territorial : en réduisant fortement le nombre d'agences, en regroupant géographiquement les experts au siège et en assignant aux directeurs des objectifs opérationnels détaillés* » (recommandation n° 2).

De 2017 à 2020, huit agences de la SCET ont été fermées. À la suite de l'acquisition de la société Citadia en 2017, qui a ajouté trois nouvelles implantations territoriales, la SCET a engagé un travail de regroupement physique de ses effectifs et

de ceux de ses filiales. Le schéma directeur immobilier adopté en 2021 a permis des mutualisations entre agences et la cession de trois sites (Toulouse, Nantes et Rouen) pour un montant de 4,7 M€. En 2025, le groupe SCET ne dispose donc plus que de 10 sites, soit sept agences (Paris, Lyon, Toulon, Bordeaux, Toulouse, Montauban et Angers), les sites de Nantes, Marseille, Rouen, qui comptent chacun deux salariés ou moins, étant en cours de fermeture. Les effectifs ont été principalement concentrés sur Paris (176 salariés) et Lyon (112 salariés). Par ailleurs, depuis 2021, la fixation d'objectifs opérationnels détaillés aux directeurs

est systématique, comprenant des indicateurs qualitatifs et quantitatifs. La recommandation n° 2 formulée par la Cour a donc été mise en œuvre.

Enfin, s'agissant de la démarche commerciale de la société, la Cour recommandait à la SCET, « *en s'appuyant sur une connaissance améliorée des attentes et réactions des clients, de renforcer la prospection commerciale* » (recommandation n° 5).

Depuis 2021, la SCET a déployé un système d'écoute des clients fondé sur l'envoi de questionnaires de satisfaction à l'issue de chaque mission, dont le

taux de réponse reste cependant trop limité pour permettre d'en tirer des conclusions. Les données de mesure de satisfaction des clients du réseau SCET en 2023, 2024 et 2025 sont plus étoffées et montrent une satisfaction globale. La SCET a commencé à déployer une démarche commerciale proactive, coordonnée par une nouvelle direction du développement. L'animation commerciale figure dans les objectifs sous-tendant la rémunération variable de certains cadres. La SCET indique qu'en 2026, environ 25 équivalents temps plein (ETP) sont affectés aux démarches commerciales pour les activités de conseil, soit 10,6 % des ETP. Le groupe SCET a obtenu des référencements auprès de centrales d'achats. Cependant, si, à partir de 2022, des courriels ont été adressés à de grandes collectivités pour présenter les offres de la SCET, seule une très faible part de ces actions a abouti.

Recommandation n° 4 :

diversifier l'offre en matière de contrats de réseau en l'adaptant aux besoins de toutes les catégories d'entreprises publiques locales (EPL) – mise en œuvre.

Recommandation n° 2 :

réorganiser

le dispositif territorial :

- en réduisant fortement le nombre d'agences ;
- en regroupant géographiquement les experts ;
- en assignant aux directeurs des objectifs opérationnels détaillés – mise en œuvre.

La démarche de prospection commerciale apparaît encore en cours de déploiement. Ainsi, en mars 2025, la situation du carnet de commandes, le contexte conjoncturel (élections municipales en 2026) et la faiblesse du nombre d'ETP consacrés à la politique commerciale ont conduit le conseil d'administration de la SCET à valider un plan de dynamisation commerciale. La SCET indique qu'un nouveau plan de dynamisation commerciale a été présenté au conseil d'administration du 25 mars 2026, complété par un plan marketing.

Le caractère encore limité de la démarche de prospection commerciale, ainsi que les présentations récentes de plans d'action sur ce sujet au conseil d'administration en 2025 et 2026 montrent que la recommandation n° 5 de la Cour de 2016 relative au renforcement de la démarche de prospection commerciale est encore en cours de mise en œuvre. Compte tenu de la prise en compte croissante de la démarche commerciale dans la stratégie de la SCET, la Cour n'a pas reconduit de recommandation spécifique sur ce point dans ses observations définitives de décembre 2025.

3. Un pilotage financier amélioré mais une comptabilité analytique encore insuffisamment exploitée

La Cour formulait quatre recommandations sur le pilotage financier.

Pour accompagner les étapes de la recapitalisation de la SCET par la CDC, la Cour recommandait qu'un plan d'affaires sur cinq ans soit assorti d'indicateurs chiffrés sur les objectifs, les charges et les résultats (recommandation n° 8). La recommandation peut être considérée comme mise en œuvre : les plans à moyen terme à cinq ans intégrant les filiales acquises en 2016-2017 puis en 2023 sont définis et suivis. La vue par société est maintenue, tout en basculant progressivement vers une vue par activité (notion de *business unit*) et en détaillant les différents sous-jacents opérationnels pour les deux années suivantes. Ces plans à moyen terme sont soumis à l'approbation du conseil d'administration chaque année. Cependant, les objectifs de redressement financier fixés dans ces plans n'ont pas été atteints : la SCET est restée déficitaire de 2015 à 2024 en dépit des 43 M€ d'apports financiers de la CDC.

Recommandation n° 5 :

renforcer la prospection commerciale en s'appuyant sur une connaissance améliorée des attentes et réactions des adhérents et des clients - *partiellement mise en œuvre*.

Recommandation n° 8 :

définir un plan d'affaires sur cinq ans assorti d'indicateurs chiffrés sur les objectifs, les charges et les résultats accompagnant les étapes de la recapitalisation de la SCET par la CDC - *mise en œuvre*.

Recommandation n° 7 :

mener à bonne fin l'élaboration de la cartographie des risques et la maintenir à jour en fonction des développements de l'activité de la société - *mise en œuvre*.

La recommandation n° 7 relative à la cartographie des risques a été mise en œuvre. La SCET a créé une direction des risques en janvier 2016 composée d'une responsable et d'une experte sénior, puis a mis en place des dispositifs de contrôle des risques et de conformité. Ainsi, la SCET a pu, d'une part, répondre aux attentes de l'actionnaire en la matière et, d'autre part, disposer d'une cartographie de ses risques. Celle-ci est actualisée à chaque séance du comité d'audit et des risques et présentée annuellement au conseil d'administration.

S'agissant des liens entre la SCET et le groupement d'employeurs SCET GE, qui met des personnels à disposition de SEM, notamment pour y assurer des fonctions dirigeantes, la SCET lui avait, lors de sa création, apporté l'ensemble de ses moyens (personnel, locaux, matériel). Elle avait également transféré à SCET GE 12 collaborateurs (notamment des directeurs territoriaux) travaillant pour une partie de leur temps à la gestion du GE, ce dernier les mettant à disposition de SCET SA pour le temps restant. La SCET réalisait par ailleurs pour le GE un certain nombre de prestations (comptabilité, recrutement, paie, communication), donnant lieu à un dispositif de refacturations dont la Cour demandait de documenter et justifier les paramètres (recommandation n° 6).

Recommandation n° 6 :

diversifier l'offre en matière de contrats de réseau en l'adaptant aux besoins de toutes les catégories d'entreprises publiques locales (EPL) – mise en œuvre.

Recommandation n° 3 :

orienter la comptabilité analytique vers le calcul des coûts complets afin de mieux calibrer les prix de vente de la SCET – partiellement mise en œuvre.

Les relations entre SCET SA et SCET GE ont été simplifiées. Ainsi, une fonction de direction générale du GE a été créée en 2023 et les directeurs territoriaux ne sont plus impliqués dans la gestion des personnels mis à disposition. Par ailleurs, une nouvelle convention de mise à disposition de moyens a été conclue en juin 2023 entre SCET SA et SCET GE. Elle définit précisément les conditions, notamment financières, sur la base d'unités d'œuvre, au titre desquelles la SCET met des moyens à la disposition de SCET GE, avec un ajustement annuel selon le niveau réel des prestations exécutées. Ainsi, la recommandation n° 6 de la Cour a été mise en œuvre.

En revanche, l'orientation de la comptabilité analytique vers le calcul des coûts complets afin de mieux calibrer les prix de vente de la SCET (recommandation n° 3) est un objectif qui n'a été que partiellement atteint. En effet, en dépit d'efforts pour déployer un calcul des coûts complets (grille de taux journalier moyen, marge sur projet cible, coûts moyens par grade, objectifs de marge opérationnelle), l'utilisation de la comptabilité analytique présentait encore des faiblesses en 2025. La finalisation du déploiement du logiciel *Odoo* intervenue courant 2024 visait à renforcer la vue analytique des activités du groupe, notamment en opérant les retraitements nécessaires pour disposer d'indicateurs stratégiques de pilotage plus robustes. Ce déploiement était essentiel pour répondre à la recommandation de la Cour, qui visait, à travers le calcul des coûts complets, à correctement calibrer les prix de vente des prestations de la SCET. Le contrôle réalisé en 2025 sur les exercices 2016-2024 du groupe a relevé le manque de rentabilité des activités de conseil de la SCET, intervenant dans le secteur très concurrentiel du conseil au secteur public, alors que ses coûts de

structure sont relativement élevés. Ses prestations de conseil restent émiettées en termes de chiffre d'affaires et les tarifs des plus petites missions ne permettent pas systématiquement à la SCET de couvrir ses coûts. Dans cette perspective, et comme le rappelle la présidente du conseil d'administration dans sa réponse à la Cour, le groupe SCET doit désormais assurer un volume d'activité suffisant, maximiser l'occupation et la qualité des équipes et choisir des missions de taille adaptée pour maîtriser les coûts commerciaux.

Cinq des huit recommandations faites par la Cour en 2016 ont été totalement mises en œuvre, les recommandations relatives à la gouvernance, à la comptabilité analytique et à la prospection commerciale restant quant à elles mises en œuvre de manière incomplète.

La mise en œuvre complète de ces recommandations est pourtant indispensable au regard des principaux constats établis par la Cour en 2025 sur les exercices 2016 à 2024 du groupe SCET : une situation financière structurellement déficitaire (résultat consolidé négatif de - 4,7 M€ en 2024) avec des charges élevées (8,2 M€ au niveau du groupe) et un positionnement et des missions insuffisamment clarifiés.

Ces constats ont conduit la Cour à formuler sept nouvelles recommandations à mettre en œuvre en 2026, alors qu'un projet de rapprochement est en cours avec la société Habitat territoires conseil (HTC).

L'entretien des routes nationales et départementales



« La France compte environ 1,1 million de km de routes, ce qui fait de son réseau un des plus longs et des plus denses d'Europe. La plus grande partie est gérée par les collectivités territoriales – près de 380 000 km par les départements et plus de 700 000 km par les communes – notamment à la suite de plusieurs vagues de décentralisation intervenues au bénéfice des départements en 1972, à hauteur de 55 000 km, et en 2006, pour 18 000 km supplémentaires. Ces décentralisations se sont accompagnées de transferts de personnel et, à partir de 2006, d'une ample réorganisation des structures chargées de leur entretien. Les DDE (directions départementales de l'équipement), qui s'occupaient jusqu'à cette date tant des routes nationales que départementales, ont disparu au profit de 11 DIR (directions interdépartementales des routes), structurées selon une logique d'itinéraire et centrées sur le réseau national « résiduel ». Ce dernier ne représente aujourd'hui plus que 1,1 % du linéaire national (hors autoroutes concédées), mais près de 19 % du trafic. [...]

La loi d'orientation des mobilités a prévu une trajectoire financière jusqu'en 2027 et au-delà – dépassant à terme 1 Md€ [de dépenses] par an (contre 775 M€ en 2016) ».

Extrait de la synthèse du rapport public thématique de la Cour des comptes, *L'entretien des routes nationales et départementales*, mars 2022.

La Cour a publié, en 2022, un rapport sur l'entretien des routes nationales et départementales¹, à la suite d'enquêtes conjointes menées avec neuf chambres régionales des comptes².

Les juridictions financières avaient constaté l'absence d'une véritable politique routière nationale portée par l'État, harmonisant les pratiques des différents gestionnaires, l'insuffisance des outils de programmation des opérations sur le réseau routier dont il assume la gestion et la nécessité de renforcer le pilotage des DIR. Elles rappelaient également l'accumulation passée d'une « dette grise », correspondant au nécessaire rattrapage des investissements de régénération non réalisés et aux besoins supplémentaires liés au vieillissement accru résultant de ce sous-investissement.

Depuis, la Cour a pu observer, dans le cas des routes nationales en Île-de-France³, une dégradation de l'état de ce patrimoine, en particulier des chaussées, comme certaines insuffisances de pilotage et de gestion, illustrant et confirmant ces précédents constats.

Par ailleurs, la conférence *Ambition France Transports* tenue en 2025 et consacrée à l'évaluation des besoins et à la définition d'un nouveau modèle de financement des infrastructures et services de mobilité a estimé à 1 Md€ par an l'effort supplémentaire nécessaire pour résorber la « dette grise » du réseau national non concédé et le moderniser. À l'issue de ces travaux⁴, le Gouvernement a déposé devant le Parlement un projet de loi-cadre relatif au développement des transports qui prévoit le recours à des lois de programmation, d'une durée au moins décennale, des investissements dans les infrastructures et des ressources associées.

Le rapport publié en 2022 formulait dix recommandations tendant à remédier à l'absence d'une vision et d'une stratégie nationales de gestion du patrimoine routier, à renforcer les outils de suivi de son état et de programmation de son entretien, et à en réformer le pilotage et le financement.

Le présent chapitre s'attache à faire le bilan de la mise en œuvre des recommandations mettant

¹ Cour des comptes, *L'entretien des routes nationales et départementales*, rapport public thématique, mars 2022.

² Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val-de-Loire, Grand Est, Hauts-de-France, Normandie, Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

³ Cour des comptes, *La gestion du réseau routier de l'État en Île-de-France*, juin 2025 et *La politique routière en Île-de-France*, septembre 2025.

⁴ *Financer l'avenir des mobilités*, juillet 2025.

en jeu le rôle de l'État et de ses opérateurs. Il n'examine pas la mise en œuvre par les départements des recommandations qui leur ont été adressées, conjointement à l'État (n° 2, n° 8 et n° 10), ou à eux seuls (la n° 7⁵ n'est donc pas étudiée ici).

1. L'absence persistante d'une politique routière

Le rapport de 2022 prenait acte d'une fragmentation croissante de la compétence routière dans notre pays, à la suite de plusieurs phases de décentralisation, que la loi dite « 3DS⁶ » de mars 2022 a accentuée avec le transfert de 920 km de routes au profit de 14 départements et métropoles et, à titre expérimental pour une période allant de 2025 à 2029, la mise à disposition au bénéfice des régions volontaires de portions du réseau national pour un cumul de 1 280 km (soit 12,5 % du total des routes nationales).

En tout état de cause, l'État reste à la fois le gestionnaire de la partie du réseau routier la plus stratégique et le garant de la cohérence et de l'efficacité de l'ensemble du réseau routier comme le prévoit l'article L. 111-1 du code de la voirie routière. Or, la Cour constatait qu'il s'était peu investi dans cette dernière mission, dont la réalisation nécessite de définir une véritable politique routière nationale, de sorte qu'elle formulait trois recommandations visant à lui faire jouer pleinement son rôle en la matière.

Concernant la recommandation n° 1, une approche nationale des problématiques routières ne contrevient pas aux dispositions de l'article 72 de la Constitution, qui, au demeurant, précise que les collectivités territoriales s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi dont l'article 34 fixe le domaine d'intervention.

Comme le prévoit l'article L. 111-1 du code de la voirie routière, il revient bien à l'État et en l'espèce à la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) d'être le garant de la cohérence d'ensemble du réseau routier en France et, en conséquence, de définir une politique routière fixant notamment des impératifs de sécurité ou des normes techniques.

Route à chaussée unique avec une voie par sens de circulation



Source : CEREMA⁷, Catalogue des types de route pour l'aménagement du réseau routier national, 2018

Dans ce cadre, le comité de pilotage de la doctrine technique rassemblant des représentants des différents maîtres d'ouvrages (État, concessionnaires autoroutiers, collectivités) et des organismes comme le CEREMA a veillé, depuis sa mise en place en 2022, à la tenue à jour de cette doctrine, en particulier à ce qu'elle réponde aux besoins et permette de relever de nouveaux défis, tels que la transition écologique, tout en maintenant l'impératif de sécurité routière.

Toutefois, ces éléments ne constituent pas encore des stratégies nationales concertées, définissant des orientations structurantes dans des domaines devenus essentiels comme, par exemple, les IRVE (infrastructures de recharge des véhicules électriques).

Recommandation n° 1 :

après concertation avec les collectivités territoriales, définir une politique routière applicable à l'ensemble du réseau, incluant les impératifs de la sécurité routière et le défi de la transition écologique (État, d'ici 2025) - *partiellement mise en œuvre et reformulée.*

Recommandation reformulée :

conformément à l'article L. 111-1 du code de la voirie routière, définir une politique routière applicable à l'ensemble du réseau en veillant à sa cohérence et à son efficacité (État, d'ici 2027).

⁵ Soumettre au conseil départemental l'approbation d'un scénario technico-budgétaire pluriannuel pour l'entretien de son réseau (départements, d'ici 2025).

⁶ Loi relative à la différenciation, à la décentralisation, à la déconcentration et à la simplification de l'action publique locale.

⁷ Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

A contrario, un programme national *Ponts*, financé par le plan de relance de 2021 à hauteur de 40 M€, a permis le recensement et l'évaluation de l'état des ouvrages d'art de certaines communes (de moins de 5 000 habitants). Plusieurs enveloppes, venues le compléter pour un total de 70 M€, ont ouvert la voie à un élargissement du champ de ces évaluations. Si cette initiative ne répond qu'en partie aux besoins, elle témoigne d'un engagement de l'État au service d'objectifs qui excèdent le périmètre de son propre patrimoine⁸.

Cette première recommandation ne peut donc être considérée que comme partiellement mise en œuvre. Il convient de la reformuler en rappelant le fondement législatif du rôle dévolu à l'État dans la définition d'une politique routière applicable à l'ensemble du réseau.

Pierre angulaire d'une politique nationale, l'information sur l'état et la gestion des chaussées et des ouvrages d'art, quel qu'en soit le propriétaire, faisait gravement défaut, ce qui a conduit la Cour à formuler sa recommandation n° 2.

Il existe, depuis 2017, un Observatoire national de la route (ONR), reconnu comme le lieu de partage des données relatives à l'ensemble des réseaux. Cependant, les insuffisances de ses rapports de synthèse n'ont cessé de se confirmer : seule une quarantaine de départements répondent, différents d'une année à l'autre, laissant de côté une partie des questions et n'appliquant pas des méthodes normalisées. La participation du bloc communal demeure trop faible pour la production de statistiques et celle des métropoles est devenue si limitée que l'ONR a renoncé à produire certains indicateurs les concernant.

L'échantillon de départements, variable d'une année à l'autre, ne permet pas de retracer les évolutions et l'anonymat interdit toute comparaison, alors que de telles mises en perspective représentent un des principaux intérêts de cette démarche.

Le ministère, qui a pu constater certaines limites de cet outil quand il s'est agi d'évaluer l'état et les besoins financiers liés à l'entretien des routes en France, en vue de la conférence *Ambition France*

Recommandation n° 2 :

organiser au niveau national une remontée obligatoire des données relatives à l'ensemble des réseaux et les intégrer dans un système d'information partagé (État, départements, d'ici 2024) – *non mise en œuvre et reformulée*.

Recommandation reformulée :

à l'occasion de l'audit du réseau routier départemental et communal structurant, conditionner l'éventuel soutien de l'État à la remontée régulière des informations pertinentes auprès de l'Observatoire national des routes (État, d'ici 2027).

Recommandation n° 3 :

renforcer l'expertise routière du CEREMA, clarifier son périmètre par rapport au secteur privé et faciliter les conditions de sa mobilisation par les collectivités territoriales (État, CEREMA, d'ici 2025) – *partiellement mise en œuvre et réitérée*.

Transports de 2025, juge souhaitable un audit des réseaux départementaux et communaux structurants fondé sur une méthodologie uniforme. Le Conseil d'orientation des infrastructures devrait lancer cet audit en 2026, mais il ne s'agirait que d'une opération ponctuelle et partielle.

Cette deuxième recommandation, non mise en œuvre, demeure donc pleinement pertinente mais doit être reformulée au vu des développements précédents. En effet, la démarche adoptée jusqu'ici n'a pas donné les résultats escomptés, ou beaucoup trop partiels pour pouvoir disposer d'une vision globale et de long terme. L'audit évoqué ci-dessus, comme une prochaine loi de programmation prévoyant éventuellement des financements pour les différents gestionnaires, donnent l'occasion à l'État d'organiser, en contrepartie, une remontée d'information à la fois complète et régulière.

Autre composante essentielle d'une véritable politique nationale, un réseau scientifique et technique puissant et bien réparti sur le territoire apparaissait d'autant plus nécessaire que la responsabilité de la gestion du patrimoine routier se morcelait, conduisant la Cour à formuler la recommandation n° 3.

⁸ « L'État veille à la cohérence et à l'efficacité du réseau routier dans son ensemble ; il veille en particulier à la sécurité, à la cohérence de l'exploitation et de l'information des usagers, à la connaissance statistique des réseaux et des trafics ainsi qu'au maintien, au développement et à la diffusion des règles de l'art ».

L'expertise technique du CEREMA ne s'est pas renforcée. Entre 2022 et 2025, si cet organisme indique avoir maintenu le volume des interventions du secteur « infrastructure de transport » grâce à une amélioration de la productivité, il n'en demeure pas moins que les moyens humains (ETP) qu'il consacre à ce secteur ont baissé de 6,5 %, poursuivant la tendance observée dans le rapport de 2022. Dans ce contexte, le développement des prestations à destination des collectivités locales n'a pu se faire sans distraire des moyens consacrés précédemment au développement d'une ingénierie de haut niveau d'expertise. Par ailleurs, le CEREMA rencontre des difficultés pour demeurer un employeur attractif et renouveler les effectifs de ses ingénieurs dans le secteur routier afin de lui permettre de maintenir à moyen terme son niveau d'expertise.

Par rapport au secteur privé, le CEREMA a fait état des principes d'intervention suivants. Au vu de ses moyens contraints et du développement de nouvelles thématiques comme la transition écologique, il ne peut plus assurer, sauf cas particulier, de missions opérationnelles comme le suivi de chantiers. Celles-ci sont confiées au secteur privé. Il entend se positionner surtout en tant que tiers de confiance mobilisable lorsque des arbitrages techniques complexes doivent être rendus.

Enfin, les dispositions de la loi « 3DS » ont réformé la gouvernance du CEREMA. Les collectivités territoriales représentent désormais près des deux tiers des membres de son conseil d'administration et participent à la définition des orientations stratégiques et de la programmation. Par ailleurs, la loi permet aussi aux collectivités de recourir aux services de l'établissement sans publicité, ni mise en concurrence préalables - dispositif dit de « quasi-régie », qui a permis d'augmenter de 25 % le nombre de prestations qu'il rend aux collectivités entre 2023 et 2025.

Au total, si les conditions de mobilisation du CEREMA par les collectivités territoriales ont été effectivement facilitées et des principes d'intervention par rapport au secteur privé ont été posés, son expertise routière apparaît en retrait tant au regard des moyens humains qu'il y consacre que de la nature des missions exécutées. Cette recommandation apparaît donc partiellement mise en œuvre et doit être réitérée.

2. Des outils de pilotage inégalement renforcés

Le rapport de 2022 observait que les efforts de rationalisation de la gestion des routes nationales et départementales restaient insuffisants.

La recommandation n° 4 tendait à l'amélioration de l'efficacité de la dépense.

En effet, il n'était pas procédé à une hiérarchisation à l'échelle nationale des grands projets pluriannuels de régénération ou d'aménagement en fonction de critères objectifs permettant de maximiser l'utilité des montants investis. Un audit méthodologique, réalisé en 2018, recommandait déjà de mettre en place un système de gestion patrimoniale fondé sur l'analyse des cycles de vie et des risques.

Or, l'administration continue de privilégier une approche direction interdépartementale par direction interdépartementale et une forme de répartition *a priori* des crédits entre elles. Comme l'ont relevé les observations de la Cour sur la gestion du réseau routier de l'État en Île-de-France (cf. *infra*), la programmation de ces travaux à l'échelle nationale gagnerait à se fonder, sans qu'il y ait automaticité, sur une appréciation objective de leur utilité, qui tienne compte de l'état des chaussées concernées, en privilégiant celles qui sont les plus détériorées, et en adoptant une approche pluriannuelle qui permettrait de mieux anticiper les travaux à mener pour assurer la pérennité du réseau.

Cette recommandation, qui n'a pas été mise en œuvre, est donc reformulée.

La rénovation des dialogues de gestion avec les DIR ne s'était accompagnée en 2022 d'aucune modification des indicateurs LOLF, ce qui a conduit

Recommandation n° 4 :

mettre en place un système, unifié et intégré, de priorisation et de programmation des travaux d'entretien sur le réseau national non concédé, fondé sur des critères objectifs (État, d'ici 2024) – non mise en œuvre et reformulée.

Recommandation reformulée : hiérarchiser et programmer les travaux d'entretien routier en fonction de l'état du réseau et dans une perspective pluriannuelle (État, d'ici 2027).

la Cour à formuler la recommandation n° 5. Depuis, le ministère a indiqué son intention de publier un bilan annuel de l'entretien et de l'exploitation du réseau national non concédé. Néanmoins, il n'a pu en préciser l'échéance alors que les juridictions financières avaient relevé, dès 2022, l'augmentation de crédits consentie en faveur de l'entretien du réseau à la fin des années 2010, après une période de sous-investissement ayant entraîné l'accumulation d'une « dette grise ».

Début 2026, les données publiques les plus récentes, qui ont servi de référence au programme annuel de performance accompagnant le PLF 2026, remontent à la campagne d'évaluation de 2022⁹.

En outre, aucun inventaire physique ni documentation probante n'ont pu être produits devant la Cour dans le cadre de la certification des comptes de l'État, ne lui permettant pas de reconstituer la valeur globale du réseau routier non concédé inscrite dans les comptes de l'État (152 Md€ en 2024). En conséquence, son rapport de certification des comptes 2024 émet une réserve sur ce point, comme les années antérieures.

Enfin, les indicateurs LOLF n'ont pas été enrichis, à l'exception d'un nouvel indicateur portant sur la décarbonation des travaux routiers intégré dans le projet annuel de performance 2026, sans lien avec la recommandation de la Cour. Et l'État ne publie pas de bilan annuel consacré à sa politique routière et à l'évolution de son patrimoine routier.

Cette cinquième recommandation n'a donc pas été mise en œuvre. Elle est reformulée en l'axant, afin de ne pas démultiplier les indicateurs contenus dans les documents budgétaires au risque d'en altérer la lisibilité, autour de la publication d'un bilan annuel de la gestion du réseau routier.

Les juridictions financières avaient également relevé une hétérogénéité dans le suivi des réseaux routiers locaux les plus importants et l'absence d'une méthode de diagnostic partagée à l'échelle nationale. Aussi formulaient-elles la recommandation n° 6 portant sur la constitution d'une grille d'harmonisation des diagnostics de ces chaussées.

Recommandation n° 5 :

enrichir la batterie des indicateurs LOLF relatifs à la gestion du réseau routier national, notamment pour mieux suivre la qualité de l'exploitation et du service rendu aux usagers, et en rendre compte dans un bilan annuel de la politique routière nationale (État, d'ici 2024) – *non mise en œuvre et reformulée*.

Recommandation reformulée : intégrer dans le projet annuel de performances un bilan de la gestion du patrimoine routier national non concédé rendant compte notamment de la qualité de l'exploitation et du service rendu aux usagers (État, d'ici 2027).

Recommandation n° 6 :

en concertation avec les entités concernées, confier au CEREMA la tâche d'élaborer une grille d'harmonisation des diagnostics des chaussées des départements et des intercommunalités supportant les trafics les plus importants (CEREMA, État, d'ici 2024) – *mise en œuvre*.

Recommandation n° 7 :

cette recommandation concernant uniquement le conseil départemental, sa mise en œuvre n'a pas fait l'objet d'un suivi par la Cour.

Le CEREMA a conduit le projet *Gestion des routes départementales* (GRD) en partenariat avec 10 départements pour définir une méthode de diagnostic de l'état des chaussées du réseau local structurant à partir des nouvelles technologies d'auscultation. Ce travail a été présenté lors d'un séminaire en décembre 2023 organisé avec l'association Départements de France.

L'objectif est d'en faire la méthode standardisée et unifiée de gestion de ce type de réseau en collaboration avec les responsables locaux. Une plaquette de présentation a été diffusée pour faciliter la passation de commandes par les collectivités locales. Le CEREMA développe actuellement un projet comparable pour les voies communales (GEVOC – gestion des voiries communales).

Cette recommandation est mise en œuvre. L'enjeu réside désormais dans la diffusion de cette méthode.

⁹ À l'avenir, les résultats de la campagne de l'année n devraient être livrés en février de l'année n+1.

3. Des réformes de gestion et des solutions de financement encore à l'état d'ébauche

Le rapport de 2022 faisait le constat d'un suivi parfois trop étroit des DIR par l'administration centrale sur certains sujets relatifs aux investissements, tandis que celles-ci manquaient de directives et de références dans d'autres domaines, de sorte que leurs pratiques pouvaient être très hétérogènes.

La recommandation n° 8 tendait à la définition d'une stratégie en matière de niveaux de service¹⁰, concertée entre services centraux et DIR, au lieu d'une adaptation de ces dernières au fil de l'eau, sur laquelle peu d'informations sont d'ailleurs fournies, voire connues de la DGITM elle-même. En effet, la baisse quasi continue des plafonds des DIR a parfois conduit *de facto* à une diminution locale des niveaux de service (augmentation des délais d'intervention sur un événement, etc.).

La DGITM indique que des niveaux de service sont fixés nationalement et déclinés au niveau des DIR, en lien notamment avec les préfets coordonnateurs, par exemple en matière de viabilité hivernale. Ceci étant, elle n'a pas défini d'orientations quant à l'organisation des centres d'entretien et d'intervention (CEI), qui constituent les « cellules de base »¹¹, ou quant à leurs missions. Ce partage de pratiques ou d'expériences dans quelques domaines n'est pas suffisant.

Il faut aussi déplorer la lenteur du déploiement de l'instrument dit de « main courante embarquée » qui participerait d'un meilleur fonctionnement et d'un meilleur suivi de l'activité de ces CEI. Le rapport de 2022 critiquait déjà ces retards ; fin 2025, seuls 55 CEI (sur 196) en étaient équipés.

Il s'agit donc d'une recommandation partiellement mise en œuvre, qui est réitérée.

La rationalisation de la gestion du réseau devrait s'accompagner d'une réforme du pilotage du réseau des DIR, dans le sens d'une direction par objectifs, fondée sur la performance comme recommandé par la Cour (recommandation n° 9).

Alors que, précédemment, la répartition des moyens entre DIR reposait essentiellement sur

Recommandation n° 8 :

réexaminer et formaliser des niveaux de service adaptés aux trafics et en assurer le contrôle (État, départements, d'ici 2024) – *partiellement mise en œuvre et réitérée*.

Recommandation n° 9 :

réformer la gestion du réseau routier national non concédé, en mettant en place une contractualisation pluriannuelle d'objectifs et de moyens avec les directions interdépartementales des routes (État, d'ici 2024) – *partiellement mise en œuvre et reformulée*.

Recommandation reformulée :

définir les objectifs et les moyens à mettre en œuvre, sur cinq ans, avec les directions interdépartementales des routes (État, 2027).

les caractéristiques de leur réseau et sur leurs niveaux d'activité, cette allocation privilégiant la continuité, la DGITM a engagé un exercice fondé sur des indicateurs de résultats et de performance lors des dialogues de gestion pour 2025.

En pratique, les critères structurels et d'activité restent prépondérants tandis que la prise en considération de la performance s'inscrit « *dans une démarche progressive et encadrée, attentive aux caractéristiques et contraintes propres à chaque DIR, sans remettre en cause les équilibres nécessaires à la continuité du service* », selon la DGITM. Dans un premier temps, il conviendra de mettre en place les méthodes de calcul harmonisées de ces indicateurs.

Les critères actuels ne comportent en outre pas d'indicateur relatif à la lutte contre l'insécurité routière, dans laquelle l'infrastructure a une part à jouer, alors que le nombre de tués sur les routes nationales stagne, voire augmente à périmètre constant (267 en 2024, contre 266 en 2019). S'agissant de l'obligation de moyens, les DIR peinent à respecter une instruction de 2019 instituant une actualisation triennale de la démarche dite *Sécurité des usagers sur les routes existantes* (SURE), qui repose sur une analyse des procès-verbaux d'accidents, l'élaboration de plans d'actions et l'évaluation de leur mise en œuvre.

¹⁰ Portant notamment sur le patrouillage, le fauchage de la végétation des abords, l'entretien courant, le maintien de la viabilité des itinéraires en période hivernale et les interventions à l'occasion d'accidents ou d'incidents.

¹¹ L'effort de regroupement de ces CEI s'est circonscrit à la direction des routes d'Île-de-France, la diminution de leur nombre (de 223 à 196 entre 2020 et 2025) s'expliquant surtout par la décentralisation de sections de RN.

Cette recommandation a donc fait l'objet d'une mise en œuvre seulement partielle. Si la volonté de réforme est incontestable, il reste des marges de progrès pour atteindre le but recherché : une mise en perspective pluriannuelle des objectifs et des moyens, donnant la priorité à des critères de performance, discutés entre les DIR et l'administration centrale, dans une optique d'amélioration du pilotage du réseau des DIR. La recommandation n° 9 est donc reformulée.

Dans son rapport de 2022, la Cour appelait à une réflexion sur le besoin d'un financement pérenne des réseaux routiers non concédés pour faire face aux dépenses d'entretien et de régénération (recommandation n° 10).

L'impérative recherche de l'efficacité de la dépense publique ne saurait occulter l'importance de la question du financement. Le rapport de 2022 évoquait la difficulté tenant au fait qu'à un besoin durable d'entretien et de renouvellement des infrastructures ne correspondait pas une ressource pérenne pour le financer, permettant, en particulier, de planifier les travaux sur un horizon pluriannuel.

Le Gouvernement a déposé au mois de février 2026 un projet de loi-cadre relatif au développement des transports devant le Parlement. Ce projet, qui s'appuie sur les travaux de la conférence *Ambition France Transports*, prévoit le principe d'une loi de programmation décennale des investissements dans les infrastructures de transport afin de déterminer les investissements projetés, en particulier dans la régénération, la modernisation et la performance des réseaux, et les modalités de leur financement, notamment les ressources associées.

Le projet de loi prévoit également l'affectation au financement des infrastructures de transport, à l'occasion de la première loi de programmation, de la totalité des recettes publiques issues des nouvelles concessions autoroutières, qui devraient représenter de 2,5 à 3 Md€ de recettes supplémentaires à partir de 2037.

Au-delà du projet de loi-cadre, la Cour souligne la nécessité d'accorder la priorité aux dépenses d'entretien et de sécurité des réseaux, dont le réseau routier, sur les grands projets de nouvelles infrastructures de transport, comme elle l'a fait dans son rapport consacré au bilan de la loi d'orientation des mobilités¹².

Sur les neuf recommandations examinées, une a été entièrement mise en œuvre, quatre l'ont été partiellement et quatre ne l'ont pas été, de sorte que pour ces deux dernières catégories les recommandations sont soit réitérées, soit reformulées.

Recommandation n° 10 :

se donner les moyens d'un financement pérenne des réseaux non concédés, national et départemental, sans exclure des prélèvements liés à l'usage des routes, notamment pour le fret (État, départements, d'ici 2025) – non mise en œuvre et reformulée.

Recommandation reformulée : accorder la priorité à la régénération des réseaux existants et aux projets favorisant les trajets du quotidien (État, 2026).

¹² Cour des comptes, *Le bilan de la loi d'orientation des mobilités*, avril 2026.

La sécurisation des approvisionnements alimentaires



« L'alimentation constitue l'un des 12 secteurs d'importance vitale du code de la défense¹. La satisfaction des besoins essentiels de la population relève en France des ministères de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) ainsi que de l'économie. Au niveau européen, la politique agricole commune (PAC) s'articule autour de quatre piliers : l'accès, la qualité, la disponibilité et le coût. [...] La chaîne d'approvisionnement alimentaire repose essentiellement sur des acteurs privés, les pouvoirs publics n'intervenant en temps ordinaire que pour réguler les activités et s'assurer du respect des normes (sécurité alimentaire, lutte contre la fraude et les pratiques déloyales, accompagnement des entreprises et des filières) ».

Extrait du *Rapport public annuel de 2022* de la Cour des comptes, chapitre V sur « La sécurité des approvisionnements alimentaires ».

Dans son rapport public annuel 2022, la Cour a consacré un chapitre à la sécurité des approvisionnements alimentaires en France², dans le contexte de la pandémie de covid 19. Cette analyse visait à apprécier les enseignements tirés, pour l'avenir, de la crise sanitaire, en examinant l'ensemble de la chaîne de valeur, de la production agricole à la distribution aux consommateurs, en passant par la transformation agroalimentaire. La Cour avait alors relevé plusieurs faiblesses structurelles, notamment une dépendance à certaines importations et des circuits de proximité peu développés. Elle avait formulé deux recommandations : établir un diagnostic des vulnérabilités de la chaîne des approvisionnements pour en tirer les conséquences ; renforcer l'accompagnement des entreprises dans la préparation aux crises.

Les nombreuses crises intervenues depuis lors – à commencer par les tensions sur le marché des denrées alimentaires liées au conflit en Ukraine – confirment les vulnérabilités identifiées. Si la France assure globalement son propre approvisionnement s'agissant des produits agricoles, avec un taux d'approvisionnement agricole global de 138 % en volume et de 159 % sur le plan calorique, les fragilités restent inchangées par rapport à 2022 : dépendance aux importations élevée pour certains produits, tout particulièrement les fruits et légumes ; dépendance aux approvisionnements en énergie, singulièrement en hydrocarbures pour

les machines agricoles servant à la production primaire, la fabrication des engrais à partir de gaz naturel en amont, celle des emballages en aval. De plus, le solde des échanges agro-alimentaires s'est dégradé, passant d'un excédent moyen de 7,1 Md€ à 2,8 Md€ entre 2019-2022 et 2022-2025 ; pour la première fois, le solde agricole primaire a été déficitaire en 2025, même si les importations sont issues majoritairement de l'Union européenne. De même, la précarité alimentaire progresse et affecte 10,2 % de la population en 2024, un niveau supérieur à la moyenne de l'Union européenne (8,5 %). Enfin, le changement climatique et l'érosion de la biodiversité accentuent certains risques.

Le présent chapitre de suivi évalue la mise en œuvre des recommandations formulées en 2022, en analysant les actions menées depuis par le gouvernement.

Il élargit l'analyse aux enjeux mis en lumière par les crises intervenues par la suite. Il s'appuie sur les études menées par les pouvoirs publics, les récents travaux de la Cour, ainsi que des analyses de données. Il se concentre sur la sécurité des approvisionnements alimentaires au sens de la garantie de l'accès à un prix abordable à une nourriture suffisante, sûre et nutritive pour l'ensemble de la population française. Il examine l'ensemble des segments de la chaîne agro-alimentaire, avec un accent mis sur la production agricole et l'agrofourriture en amont de la production.

¹ Articles L. 1332-1 à 1332-7 et R. 1332-1 à R. 1332-42 du code de la défense.

² Cour des comptes, « La sécurité des approvisionnement alimentaire », chapitre V, Première partie, *Rapport public annuel de 2022*.

1. Un nouveau cadre stratégique pertinent mais à améliorer

a) Des actions de résilience alimentaire portées par le ministère de l'agriculture

Depuis avril 2022, le Gouvernement s'est doté d'une stratégie nationale de résilience (SNR), actualisée en juin 2025. La SNR est coordonnée par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Elle intègre l'analyse approfondie et la remédiation aux vulnérabilités critiques d'approvisionnement. Le pilotage en est confié au ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (MEFSIN).

En son sein, l'alimentation est considérée comme l'un des douze secteurs d'importance vitale. Des actions agricoles et alimentaires sont à ce titre mises en œuvre par le ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire (MAASA) ainsi que par ses opérateurs, notamment FranceAgriMer (FAM). La sécurité des approvisionnements alimentaires constitue l'un des éléments de la souveraineté alimentaire. En tant que pilote, le MAASA doit s'intéresser à l'ensemble des approvisionnements alimentaires, en incluant dans l'analyse les intrants critiques en amont et, en aval, les produits transformés et les maillons industriels, y compris les circuits de distribution jusqu'aux consommateurs.

La collaboration entre les acteurs ministériels doit à ce titre être renforcée pour assurer la pleine prise en compte de l'ensemble des enjeux, notamment en aval de la chaîne.

b) Des tableaux de bord et des données utiles pour vérifier la couverture des besoins

Conformément à la première recommandation de la Cour, des diagnostics de vulnérabilité de la chaîne des approvisionnements ont été réalisés pour l'amont agricole et l'aval alimentaire par le MAASA, le FAM, le secrétariat général à la planification écologique (SGPE) et la direction générale des entreprises (DGE).

L'indicateur synthétique le plus couramment employé par les pouvoirs publics pour évaluer les vulnérabilités est le « taux d'approvisionnement », soit le ratio entre production et consommation. Cette dernière se calcule selon la formule

$$\text{consommation} = \text{production} + \text{imports} - \text{exports}$$
(en tenant compte de la variation des stocks le cas échéant, comme dans le cas des céréales), ce qui souligne la complémentarité de la production et des échanges commerciaux dans la satisfaction des besoins de la population. Les importations et les exportations s'entendent tant au niveau intra-européen qu'extra-européen.

Un taux supérieur ou égal à 100 % indique une situation d'auto-suffisance. Un taux inférieur à 100 % indique une dépendance aux importations. S'il confère un surcroît de sécurité, un taux très supérieur à 100 % signale quant à lui une dépendance aux exportations.

La SNR s'appuie sur les données statistiques du MAASA, de FAM et d'Eurostat, ainsi que des travaux scientifiques. Les indicateurs sur les volumes produits rassemblés par la Cour indiquent que le système agricole français est globalement excédentaire, avec un taux d'approvisionnement de 138 % en volume entre 2019 et 2023. La Cour a par ailleurs ajouté une analyse en termes caloriques : la France est auto-suffisante à hauteur de 159 % à 181 %, et dispose donc d'une marge de sécurité de plus de 59 %.

Dans le détail, la France présente néanmoins toujours quelques relations de dépendance : aux intrants, notamment en matière d'engrais, de manière critique ; aux importations pour l'alimentation animale (par exemple les tourteaux de soja ou la lysine, un acide aminé) ; plus en aval, aux produits alimentaires transformés issus des industries agro-alimentaires. Sans comporter de risques majeurs pour la sécurité alimentaire d'ensemble de la France, certains produits agricoles et alimentaires spécifiques, notamment les fruits, restent dépendants des échanges internationaux.

Recommandation n° 1 :

établir d'ici fin 2023 un diagnostic des vulnérabilités de la chaîne des approvisionnements alimentaires pour en tirer les conséquences en termes d'identification des stocks de réserves stratégiques et des entreprises essentielles afin de faciliter l'accès de tous à l'alimentation (ministères de l'agriculture et de l'alimentation (MAA), ministère de l'économie et des finances (MEFR), secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)) - *partiellement mise en œuvre*.

c) Un cadre d'analyse à élargir pour mieux anticiper les risques

Le cadre d'analyse employé par la SNR souffre de trois écueils méthodologiques.

Premièrement, les diagnostics réalisés l'ont été de façon cloisonnée. Il n'existe pas de diagnostic partagé portant sur l'ensemble des chaînes d'approvisionnements, de la fourniture des intrants jusqu'aux consommateurs. Deuxièmement, les calculs sont réalisés en volume (en tonnes) ou en valeur (en euros), ce qui ne permet pas de prendre réellement en compte les besoins du consommateur final. Dans le cadre d'une stratégie visant à assurer l'accès de l'ensemble de la population à l'alimentation, la prise en compte des valeurs nutritionnelles (en calories), correspondant aux besoins nutritionnels vitaux, apparaît indispensable. Troisièmement, dans le domaine agricole, la stratégie de résilience est fondée sur l'hypothèse implicite de chocs ponctuels, dans une gestion de court terme qui ne prend pas suffisamment en compte les enjeux structurels. Ces limites méthodologiques empêchent une évaluation pertinente de la sécurité alimentaire.

À tous ces égards, la stratégie de résilience n'est pas suffisamment reliée à la politique agricole dans son ensemble et se présente de manière trop statique. Pour favoriser une vision dynamique de la sécurité alimentaire, elle devrait mieux intégrer les gains (moindre dépendance aux importations d'intrants) et les risques (pertes de rendements liés au changement climatique et à l'érosion de la biodiversité) liés aux évolutions agro-environnementales. Or le MAASA se limite à des aspects techniques, comme la sélection variétale, sans intégrer la SNR à la recherche d'une meilleure conciliation entre performance économique et performance environnementale : il en réduit ce faisant la portée.

2. Des actions prévues dans la stratégie restant à amplifier

a) Des stocks de céréales abondants, des diagnostics complémentaires effectués

À la différence d'autres pays, la France n'a pas choisi de constituer des stocks stratégiques de céréales gérés par l'État en raison des excédents

substantiels dont dispose notre pays, avec un taux d'approvisionnement supérieur à 180 % en moyenne sur la période 2021 à 2023. Les stocks disponibles permettent ainsi de répondre à d'éventuelles situations d'urgence tout au long de l'année.

Un état des lieux de la qualité des infrastructures de stockage en grandes cultures a été réalisé en 2024.

b) Un processus visant à identifier et à soutenir les acteurs dits « à enjeux »

Dans le cadre de la SNR, le MAASA identifie les entreprises agricoles et alimentaires qui sont positionnées sur des secteurs concentrant des enjeux de sécurité alimentaire. Ce processus fait intervenir les directions générales et les services déconcentrés du ministère, mais aussi des réseaux complémentaires tels que les référents régionaux de Bpifrance et les chambres de commerce et d'industrie.

Le projet de loi relatif à la résilience des infrastructures critiques et au renforcement de la cybersécurité, présenté en octobre 2024 et adopté par le Sénat en mars 2025 mais qui n'a pas encore été examiné par l'Assemblée nationale, transpose à cet égard les directives européennes sur la résilience des entités critiques (REC) et NIS 2 (sécurité des réseaux et des systèmes d'information), remplaçant le régime des opérateurs d'importance vitale (OIV) et des opérateurs de services essentiels (OSE) par celui des entités critiques, essentielles ou importantes. La distinction entre ces trois groupes est fondée sur l'appartenance à des secteurs spécifiques et sur des seuils quantitatifs d'effectifs ou financiers. Pour le MAASA, qui n'a pas encore finalisé la modification de la classification des entités concernées, ce changement a un impact sur une dizaine d'OIV et environ deux cents entités importantes, suivies pour leur intérêt stratégique (investissements étrangers, financements *France 2030*). Cette pluralité de dispositifs explique la diversité terminologique, une même entreprise pouvant relever de plusieurs régimes juridiques. Un bilan des actions menées par le MAASA en lien avec les enjeux portés par le projet de loi est prévu dans le cadre du comité interministériel sur la résilience nationale, qui se tiendra en juin 2026.

La qualité d'acteur dit « à enjeux » ouvre par ailleurs droit à un ensemble de soutiens financiers et non-financiers visant à renforcer leur solidité économique. Ces dispositifs restent en partie d'application très récente. L'appel à projets « résilience et capacités agroalimentaires 2030 » lancé dans le cadre de *France 2030* est le principal vecteur des soutiens financiers. En 2025, les engagements s'élèvent à 35 M€ ; pour 2026, ils sont prévus à près de 100 M€, dont 3 M€ avaient été engagés au 12 mai 2026. Les aides destinées aux PME agroalimentaires reposent quant à elles sur le dispositif national d'aide à l'investissement immatériel (DINAI, 1 M€ en 2025 et 570 000 € en 2026) et les programmes « accélérateurs » de Bpifrance (aucun engagement en 2025, 350 000 € en 2026). De même, l'aide *Booster*, cofinancée par le MAASA et versée par Bpifrance dans le cadre du *Challenge Innotech* animé par l'INRAE n'a généré aucun engagement en 2025 ; son enveloppe prévue pour 2026 s'élève à près de 1 M€.

c) Un ciblage pertinent des soutiens, des fragilités industrielles persistantes

Deux types de produits importés – les engrais chimiques (notamment les engrais azotés) et l'alimentation animale (tourteaux de soja) – ont été identifiés par la Cour en 2022 comme étant essentiels à la sécurisation des productions végétales et animales et fortement dépendants aux importations de pays tiers, provoquant une fragilité structurelle. La capacité de la SNR à réduire cette vulnérabilité est donc décisive pour ces secteurs.

L'évaluation de politique publique relative à l'innovation agricole récemment conduite par la Cour³ confirme à cet égard que des soutiens prioritaires ont bien été apportés aux entreprises développant des produits composés d'azote, notamment pour l'alimentation animale et les engrais, ainsi qu'aux filières associées. 362,4 M€ de crédits ont ainsi été engagés, dont 122,7 M€ dans le cadre du plan de relance (46,1 M€ étant spécifiquement consacrés aux protéines végétales) et 239,7 M€ dans le cadre du PIA 4 – France 2030 (68,3 M€ étant consacrés aux sources de protéines alternatives). Cependant, d'une part des

fragilités capacitaires demeurent et d'autre part les entreprises innovantes ne parviennent pas toujours à passer durablement à l'échelle industrielle.

De même, l'efficacité de l'appel à projets *Résilience et capacités agroalimentaires 2030*, en cours, qui cible explicitement les engrais et protéines alternatives et vise à développer ces capacités de production, ne peut être encore démontrée faute de recul.

Dans le cadre de la PAC, le soutien *via* des aides couplées, comme l'aide aux légumineuses fourragères, à l'autonomie protéique française, est en forte progression : le nombre de bénéficiaires est passé de 34 086 en 2016 à 59 975 en 2024 (+ 76 %), tandis que le montant total versé a augmenté de 71,8 M€ à 103,7 M€ (+ 44 %). Cette aide a permis de réduire temporairement les importations de tourteaux de soja. Cependant, depuis 2024, ces dernières repartent à la hausse en raison de leur prix attractif, tandis que le montant moyen de l'aide diminue (- 18 %, passant de 2 107 € à 1 730 €), affaiblissant son effet incitatif. Pour renforcer son efficacité, une indexation sur les cours mondiaux des tourteaux de soja pourrait être envisagée.

Ces constats, qui révèlent à la fois les limites du passage à l'échelle industrielle des innovations et la sensibilité des comportements agricoles aux signaux-prix internationaux, soulignent la nécessité d'une approche stratégique globale : au-delà de mesures ponctuelles, la Cour recommande d'intégrer la sécurisation des approvisionnements à la politique agricole et notamment au futur plan stratégique national (PSN) de la politique agricole commune, en s'appuyant sur les diagnostics existants. Le MAASA et le ministère chargé de l'économie partagent au demeurant la volonté d'inscrire les actions pertinentes de la SNR dans une stratégie cohérente vis-à-vis de la Commission européenne.

d) Des incertitudes dans le domaine de la distribution alimentaire, des aides alimentaires sous tension

Les diagnostics de vulnérabilité ont pour l'essentiel été réalisés sous l'angle de la production de masse : les volets « industries agro-alimentaires » et « distribution », derniers maillons de la chaîne de

³ Cour des comptes, *L'innovation en matière agricole*, rapport public thématique, février 2025.

valeur, ont certes été intégrés et une réflexion sur les emballages alimentaires a été engagée, identifiant des tensions importantes sur le plastique (dérivé des hydrocarbures), mais l'aval reste peu traité dans la SNR. Aucune investigation spécifique n'a été menée par les pouvoirs publics sur l'évolution des chaînes de distribution.

Par ailleurs, la précarité alimentaire s'est intensifiée en France : la part de la population française ne pouvant pas s'offrir un repas complet un jour sur deux est passée de 6,3 % en 2021 (7,3 % pour l'UE à 27) à 10,2 % en 2024 (8,5 % pour l'UE à 27), soit une aggravation plus marquée en France qu'ailleurs en Europe. Même si une amélioration a été observée entre 2023 et 2024, les dispositifs d'aide actuels, comme la tarification sociale dans les cantines scolaires financée par l'ASP pour le compte du ministère des solidarités, ne permettent pas de répondre totalement à l'augmentation des besoins.

En conclusion, bien que des diagnostics aient été réalisés et des priorités cohérentes établies par l'État, les fragilités persistent. Les diagnostics et les mesures devraient par ailleurs être actualisés régulièrement pour mieux répondre aux enjeux identifiés. La première recommandation de la Cour n'a ainsi été que partiellement mise en œuvre.

3. Des initiatives pionnières, une coordination nationale à renforcer

a) De nombreux plans sectoriels, avec un objectif récent de mise en cohérence

Dans le cadre des États généraux de l'alimentation lancés en 2017, de nombreuses filières se sont dotées de plans comportant des objectifs de sécurité alimentaire, témoignant d'une appropriation plus large de ces enjeux par les acteurs agricoles. Depuis 2021, de nouveaux plans de filières nationaux visant prioritairement des objectifs de souveraineté alimentaire ont été lancés. Ces plans, soutenus par l'État, s'inscrivent pour une large partie dans la mise en œuvre de la deuxième recommandation de la Cour.

Jusqu'à présent, ces démarches ont été engagées de manière cloisonnée, filière par filière, sans objectifs coordonnés au niveau national. Les récentes « conférences de souveraineté alimentaire » ainsi que la loi pour la protection et la souveraineté agricoles visent à y remédier. Il conviendra d'en faire le bilan.

b) La gouvernance locale : un levier pour l'autonomie, la qualité et la sécurité alimentaires

La stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat (SNANC), qui a vocation à être déclinée dans des documents opérationnels tels que le prochain programme national nutrition santé (PNNS 5) et le programme national de l'alimentation (PNA 4), soutient l'émergence de démarches adaptées aux besoins locaux, considérant que l'ancrage territorial de l'alimentation participe à la promotion de la souveraineté alimentaire en renforçant l'autonomie des systèmes alimentaires.

Alors que les plans régionaux de souveraineté alimentaire (PRSA) n'existent pas encore en métropole de manière formalisée et adoptée, plusieurs régions d'outre-mer - la Polynésie française et La Réunion notamment - en disposent. Ils sont en cours d'actualisation dans le cadre de la démarche retenue par la loi d'orientation sur la souveraineté alimentaire de 2025, avec l'adjonction d'un volet « consommation » visant à une meilleure information et éducation du consommateur. L'antériorité de ces réflexions, en matière de gouvernance notamment, pourrait apporter un éclairage pertinent pour le MAASA dans le cadre de l'élaboration des PRSA métropolitains.

Plus généralement, les chambres d'agriculture et les organisations professionnelles agricoles ont pris des initiatives territoriales et sectorielles visant à concilier autonomie alimentaire et qualité : la Cour estime que sa deuxième recommandation a été de ce fait formellement mise en œuvre, même si on ne peut encore en mesurer les effets.

c) Une prise en compte tardive des besoins des citoyens-consommateurs et des enjeux environnementaux, une gouvernance à élargir

Face aux risques qui pèsent sur la production agricole et alimentaire, le rôle du consommateur en faveur d'une alimentation qui renforce la sécurité

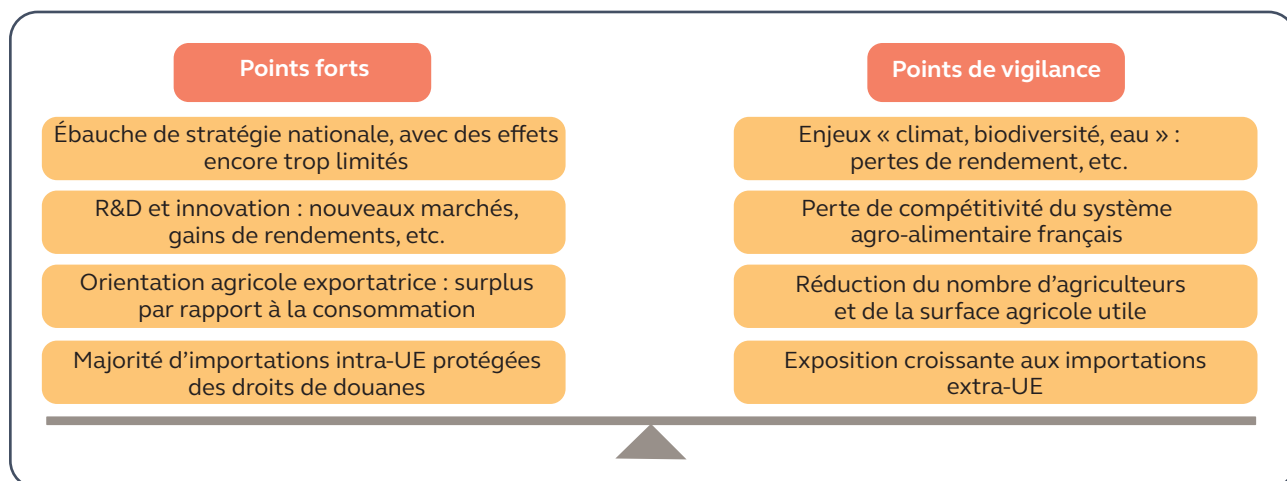
Recommandation n° 2 :

en lien avec les réseaux consulaires et les organisations professionnelles, renforcer dès 2022 l'accompagnement des petites et moyennes entreprises des secteurs agricoles et agroalimentaires dans la préparation aux crises afin d'assurer la continuité de leur activité (MAA et MEFR) - *partiellement mise en œuvre*.

alimentaire devrait être davantage mobilisé. C'est l'ambition de la stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat (SNANC), rendue publique par le gouvernement début janvier 2026 avec deux ans de retard. Ce document, issu de la convention citoyenne sur le climat et de la loi Climat et résilience en 2021, a vocation à définir l'action de l'État d'ici 2030 pour une alimentation saine et moins émettrice de gaz à effet de serre. La restauration collective devra tendre vers l'objectif de 50 % de produits durables et de qualité conformément à la loi Égalim, avec un accompagnement financier pour les cantines rurales. Enfin, la stratégie veut encadrer la qualité nutritionnelle des repas servis dans certains établissements publics. Une analyse statistique approfondie de l'origine des approvisionnements alimentaires, actuellement incomplète, permettrait d'évaluer leur qualité nutritionnelle et les dépendances associées.

La croissance des besoins alimentaires, les menaces géopolitiques et les risques liés à l'évolution du climat et à l'érosion de la biodiversité conduisent à porter sur les enjeux de sécurité des approvisionnements alimentaires une attention toujours forte, six ans après la crise de la covid 19. Mises en œuvre au moins partiellement, les recommandations formulées par la Cour en 2022 ont contribué à la prise de conscience de l'importance d'une stratégie nationale de résilience dans le domaine agricole. Cependant, l'analyse actualisée de la situation française conduit à compléter le diagnostic formulé en 2022 en présentant une balance des points forts et des points de vigilance qui appelle à maintenir l'attention.

Points forts et points de vigilance du système agro-alimentaire français



Source : Cour des comptes

La SNR s'avère en particulier n'être pas suffisamment articulée avec les objectifs de la politique agricole commune (PAC) et les enjeux de la transition agroécologique, ce qui en réduit la portée. Elle doit également intégrer des enjeux de production, de stockage, de distribution, de niveau général des prix pour améliorer son efficacité. Ces tendances invitent à engager de nouvelles actions visant à s'assurer, dans la durée, un accès suffisant en quantité et en qualité à l'alimentation pour l'ensemble de la population française.

La Cour formule donc trois nouvelles recommandations :

Nouvelle recommandation n° 1 : (MAASA, MEFSIEN, 2026) consolider les données relatives à la sécurité des approvisionnements et aux apports nutritionnels permettant de vérifier la satisfaction des besoins nutritionnels vitaux en cas de risques majeurs.

Nouvelle recommandation n° 2 : (MAASA, 2026) intégrer l'enjeu de la sécurisation des approvisionnements dans le cadre du futur plan stratégique national de la politique agricole commune.

Nouvelle recommandation n° 3 : (MAASA, 2026) prendre en compte le secteur de la distribution alimentaire dans les diagnostics de vulnérabilité des approvisionnements alimentaires.

Le Centre des monuments nationaux



Le Centre des monuments nationaux (CMN) est un établissement public administratif ayant « pour mission d'entretenir, conserver et restaurer les monuments nationaux ainsi que leurs collections, dont il a la garde, d'en favoriser la connaissance, de les présenter au public et d'en développer la fréquentation lorsque celle-ci est compatible avec leur conservation et leur utilisation »¹. Constitué d'un réseau de 110 monuments, il est placé sous la tutelle du ministère de la culture.

En 2024, ses monuments ont accueilli plus de 11 millions de visiteurs. L'opérateur a exécuté un budget de 199,2 M€ de charges et de 191,9 M€ de produits.

Les observations définitives de la Cour relatives aux comptes et à la gestion du Centre des monuments nationaux (CMN) pour les exercices 2010-2019 avaient mis en évidence les défis auxquels l'établissement était confronté en tant qu'opérateur culturel et touristique du ministère de la culture. Ces observations analysaient les caractéristiques singulières de son modèle d'activité, assis sur la fréquentation des publics et sur sa structure en réseau, fondée sur une logique de péréquation et de mutualisation entre les monuments. La Cour insistait sur la nécessité de clarifier la stratégie de l'établissement par une stabilisation de son périmètre, une meilleure structuration de ses orientations stratégiques et la déclinaison de celles-ci au sein du réseau.

Le CMN est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de la culture et héritier de la Caisse nationale des monuments historiques fondée en 1914. Ses attributions sont toutefois plus larges que ne l'étaient celles de la Caisse. En effet, conformément à l'article L. 141-1 du code du patrimoine, le CMN est chargé de l'entretien, de la conservation et de la restauration d'une centaine de monuments appartenant à l'État ou confiés en gestion à l'établissement par des conventions conclues avec l'État.

Hôtel de Sully, siège du CMN



Source : <https://pixabay.com/fr/>

Ce réseau est constitué de monuments présentant une importante diversité géographique, de taille et patrimoniale (sites préhistoriques ou archéologiques, abbayes médiévales, châteaux forts tels que le château comtal de Carcassonne, des villas modernes dont la villa Cavrois, ou encore tours ou trésors de cathédrales à Reims ou Lyon).

La Cour avait formulé neuf recommandations portant sur le modèle d'activité de l'établissement et les évolutions du périmètre des monuments dont il a la charge, sa gouvernance, ses missions culturelles ainsi que sa gestion. En 2025, deux recommandations ont été suivies, quatre ne sont que partiellement mises en œuvre et trois sont devenues sans objet.

¹ Article L.141-1 du code du patrimoine.

1 - Un périmètre stabilisé jusqu'à l'arbitrage relatif à l'abbaye du Mont-Saint-Michel

La Cour invitait le CMN à diminuer les pertes d'exploitation de la Villa Kérylos, située à Beaulieu-sur-Mer, en développant davantage ses ressources propres et en définissant une enveloppe financière pluriannuelle de travaux d'entretien compatible avec l'équilibre économique de l'exploitation de ce monument. La Cour recommandait en outre d'améliorer la fiabilité des prévisions d'exploitation pour toute nouvelle candidature à une délégation de gestion de monument (recommandation n° 1).

Le doublement des recettes de billetterie de la Villa Kérylos entre 2019 et 2024, permis notamment par l'augmentation de la fréquentation du monument (+ 41 % sur la période), a été couplé à la progression des recettes de sa librairie-boutique (+ 28 %). L'établissement a ainsi amélioré le solde d'exploitation du monument (+ 131 000 € entre 2019 et 2024), resté néanmoins déficitaire sur toute la période (239 000 € en 2024). Aucune enveloppe pluriannuelle de travaux d'entretien n'a été définie.

En outre, dans le cadre du renouvellement de la délégation de service public, le CMN proposait un plafonnement des dépenses d'entretien et de maintenance du monument (150 000 € par an), mais l'offre n'a pas été retenue par son propriétaire, l'Institut de France. Depuis le 1^{er} janvier 2026, la gestion de la Villa Kérylos n'est ainsi plus confiée à l'établissement. Par ailleurs, le CMN ne s'est porté candidat qu'à une seule autre délégation de service public depuis 2021, celle du musée Jacquemart-André avec GrandPalaisRmn, mais cette offre n'a également pas été retenue par l'Institut de France, ce qui illustre la complexité d'une extension d'un périmètre déjà significatif.

La recommandation n° 1 est par conséquent partiellement mise en œuvre.

Recommandation n° 1 (CMN) :

diminuer les pertes d'exploitation de la Villa Kérylos en développant davantage les ressources propres et en définissant une enveloppe financière pluriannuelle de travaux d'entretien compatible avec l'équilibre économique de l'exploitation du monument. Améliorer la fiabilité des prévisions d'exploitation pour toute nouvelle candidature à une délégation de gestion de monument - partiellement mise en œuvre.

La Cour enjoignait au ministère de la culture de définir une stratégie pour stabiliser le modèle d'activité et de gestion du CMN au sein de la politique du patrimoine (recommandation n° 2).

Le ministère a confié au CMN la restauration et la valorisation de grands sites (Hôtel de la Marine, château de Villers-Cotterêts), tout en demandant une réflexion stratégique sur un modèle de type « *National Trust* à la française »². En juin 2025, la présidente du CMN, Marie Lavandier, a remis un rapport (non rendu public) à la ministre de la culture sur ce modèle. Cette stratégie s'est accompagnée

d'un appui financier et humain cohérent avec ces missions. Jusqu'à l'arbitrage relatif à l'abbaye du Mont-Saint-Michel, les évolutions du périmètre, notamment l'intégration des châteaux de Jossigny et d'Haroué, n'ont pas été de nature à déstabiliser le modèle d'activité de l'établissement (maintien des monuments générant le plus de recettes). L'annonce, en juin 2026, d'une gestion unifiée du site du Mont-Saint-Michel par l'Établissement public du Mont-Saint-Michel (EPMSM) modifie toutefois cette appréciation, dès lors que l'abbaye constitue

l'un des principaux contributeurs au système de péréquation du CMN. Les effets de cet arbitrage sur le modèle économique de l'établissement dépendront donc des modalités juridiques et financières retenues, en particulier du maintien d'une contribution pérenne au système de péréquation.

Par ailleurs, plusieurs indicateurs inscrits dans les contrats d'objectifs et de performance (COP) de 2022 et 2025 entre le ministère et le CMN visent à pérenniser le modèle spécifique de ce dernier. Afin de demeurer un opérateur patrimonial de référence, l'enjeu pour l'établissement consiste désormais à maîtriser les coûts nécessaires au fonctionnement et à l'entretien des plus grands monuments dont il

² Un *National Trust* à la française fait référence un modèle de gestion patrimoniale inspiré de l'expérience britannique, qui combine la conservation, la valorisation et l'ouverture au public des monuments dans le cadre d'un opérateur unique. Il repose sur un financement hybride associant ressources publiques, recettes propres et mécanismes de péréquation. Le *National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty* (Fondation nationale pour les lieux d'intérêt historique ou de beauté naturelle) gère plus de 500 sites au Royaume-Uni.

est responsable alors que l'ensemble des charges – notamment les coûts relatifs au glissement vieillesse technicité des agents –, qui leur sont associées ne sont pas compensées par le ministère de la culture.

Dans l'attente de la formalisation juridique et financière de l'arbitrage relatif au Mont-Saint-Michel, la recommandation n° 2 doit être regardée comme partiellement mise en œuvre.

2 - Une stratégie clarifiée à consolider

La Cour recommandait de conclure un COP dans une démarche de co-construction entre le CMN et sa tutelle à compter de la nomination d'une nouvelle équipe dirigeante en 2021 et d'assurer un suivi régulier des objectifs et indicateurs (recommandation n° 3).

L'établissement et sa tutelle ont conclu un premier COP couvrant la période 2022-2024, afin d'accompagner la fin du mandat de Philippe Bélaval, prolongé à la tête de l'établissement jusqu'en janvier 2023. Le suivi des objectifs et des indicateurs a été présenté au conseil d'administration de juin 2024, puis complété par un bilan final en décembre 2025. En parallèle, un nouveau COP pour la période 2025-2030 a été élaboré à la suite de la nomination en 2023 de la nouvelle présidente de l'établissement, Marie Lavandier. Ce COP reprend les axes du nouveau plan stratégique, dénommé *CMN 2030*, qui résulte d'une démarche de co-construction entre la direction de l'établissement, ses agents et les tutelles ministérielles.

La recommandation n° 3 est donc totalement mise en œuvre.

3. Une gouvernance interne marquée par des évolutions mineures

La Cour recommandait au CMN de finaliser la production des projets de monuments pour tous les

sites, en veillant à la production de plans d'actions pluriannuels et à leur actualisation régulière, en vue d'inscrire les différents supports de planification stratégique et opérationnelle (conférences stratégiques, conférences budgétaires, conférences emploi, lettres de mission) dans le cadre qu'ils tracent (recommandation n° 4).

Plutôt que de réaliser un projet de monument pour chacun des monuments en gestion, ce qui était consommateur de temps et s'est avéré en pratique difficile à réaliser, le CMN a préféré s'appuyer sur une série de conférences (budgétaire, emploi, travaux de restauration et d'entretien, programmation culturelle et communication), qui font office d'outils de planification stratégique. L'établissement s'appuie également sur les lettres de mission des nouveaux administrateurs responsables des différentes circonscriptions territoriales regroupant plusieurs monuments du CMN et sur leur évaluation annuelle, qui s'effectue sur la base d'objectifs annuels.

L'ensemble de ces mesures apparaît aujourd'hui effectif, de sorte que la recommandation n° 4 est devenue sans objet.

Dans le cadre du COP et de l'amélioration des outils de planification, la Cour recommandait également à

l'établissement d'étudier la possibilité d'étendre la part des budgets déconcentrés, dont l'exécution

Recommandation n° 2 (Tutelle) :

définir une stratégie pour stabiliser le modèle d'activité et de gestion du CMN au sein de la politique du patrimoine - *partiellement mise en œuvre.*

Recommandation n° 3 (CMN, ministère de la culture, ministère de l'économie, des finances et de la relance) :

à compter de la nomination d'une nouvelle équipe dirigeante en 2021, conclure dans les meilleurs délais, et dans une démarche active de coconstruction entre le CMN et ses tutelles, un contrat d'objectifs et de performance, et en assurer un suivi régulier des objectifs et indicateurs - *mise en œuvre.*

Recommandation n° 4 (CMN) :

finaliser dans les meilleurs délais sur la base d'un échéancier réaliste la production des projets de monuments pour tous les sites en veillant notamment à la production de plans d'actions pluriannuels et à leur actualisation régulière, en vue d'inscrire les différents supports de planification stratégique et opérationnelle (conférences stratégiques, conférences budgétaires, conférences emploi, lettres de mission) dans le cadre qu'ils tracent - *devenue sans objet.*

pourrait être laissée à l'initiative des administrateurs, sans déstabiliser le modèle de mutualisation de ces budgets. Elle recommandait en outre de promouvoir une culture de responsabilité et de performance, en s'appuyant sur l'analyse des moyens attribués et des résultats attendus, et de soutenir ces évolutions par le renforcement des moyens et l'autorité du contrôle de gestion de l'établissement en le rattachant à la direction générale (recommandation n° 5).

Les crédits d'exploitation courante sont complètement délégués aux administrateurs des 38 circonscriptions de monuments. Les crédits d'entretien et d'animation culturelle sont également majoritairement exécutés au niveau des monuments. Les crédits d'investissement demeurent pilotés par le siège, mais des montants sont délégués sur demande aux administrateurs pour financer des investissements à faible montant. De façon générale, la déconcentration des crédits relatifs à la programmation culturelle et aux publics atteint respectivement 58 % et 77 % en 2025 du total de ces crédits, soit des taux nettement plus élevés qu'en 2019 (47 % et 71 %).

Diverses dispositions prises par le CMN participent de la diffusion d'une culture de la performance. L'établissement a mis en place des objectifs annuels chiffrés de fréquentation par monument, fondés sur les recettes de billetterie, de boutique et de locations d'espaces, intégrés aux entretiens annuels d'évaluation des administrateurs. La production systématique de comptes d'exploitation en coûts directs et complets permet en outre de mesurer la performance économique de chaque monument et de renforcer la culture de responsabilité et de performance au sein du réseau.

La mission du contrôle de gestion, devenue mission du pilotage et de la performance, a été renforcée par son rattachement fonctionnel à la direction générale. La production de données, la participation à des travaux transversaux et le recrutement d'une experte en analyse financière consolident ce rattachement et le rôle d'appui stratégique de cette mission.

La recommandation n° 5 est par conséquent totalement mise en œuvre.

4. Des bilans exhaustifs non systématisés malgré les enjeux financiers

La Cour recommandait au CMN de systématiser les bilans exhaustifs des grandes expositions et des principales innovations numériques, afin d'apprécier leurs effets sur le résultat d'exploitation net et la fréquentation (recommandation n° 6).

L'établissement n'a réalisé aucun bilan exhaustif des grandes expositions et des principales innovations numériques depuis l'exposition Marie-Antoinette, métamorphoses d'une image, qui s'est déroulée entre octobre 2019 et janvier 2020. Toutefois, comme l'indique l'établissement, cette démarche exigerait des choix méthodologiques rendant toute interprétation rigoureuse des résultats difficile. Dans ce contexte, l'analyse des comptes d'exploitation de chacun des monuments demeure centrale. L'établissement s'est en revanche doté de comptes d'exploitation en réseau pour certaines activités commerciales (éditions, librairies-boutiques, locations domaniales), qui constituent des outils de pilotage efficaces.

La recommandation n° 6 est par conséquent devenue sans objet.

Recommandation n° 5 (CMN) :

dans le cadre de la mise au point du COP et de l'amélioration des outils de planification, (a) étudier la possibilité, sans déstabiliser le modèle mutualiste, d'étendre la part des budgets déconcentrés dont l'exécution pourrait être laissée à l'initiative des administrateurs, (b) promouvoir une culture de responsabilité et de performance assise sur le couple moyens attribués/résultats attendus, (c) soutenir ces évolutions par un contrôle de gestion aux moyens et à l'autorité renforcés par un rattachement direct à la direction générale - mise en œuvre.

Recommandation n° 6 (CMN) :

systématiser les bilans exhaustifs permettant notamment d'apprécier le résultat d'exploitation net et les effets en termes de fréquentation pour les grandes expositions et les principales innovations numériques – devenue sans objet.

5. Une évolution marginale du cadre de gestion existant

La Cour recommandait au CMN de supprimer l'automatisme de l'avancement des personnels non titulaires pour les nouveaux recrutés et de réformer le cadre de gestion afin d'accorder davantage de place à l'individualisation des rémunérations à partir des catégories 3 de leur cadre de gestion (recommandation n° 7).

L'établissement n'a pas remis en cause ces règles d'avancement automatique, ni engagé de réforme structurelle du cadre de gestion. Le ministère de la culture souhaite en effet la mise en place d'un cadre de gestion unique de tous les agents contractuels, ce qui n'a pas été mis en œuvre à ce jour. Si l'augmentation des enveloppes de la part variable de rémunération des cadres (+ 65 % entre 2021 et 2025), applicable uniquement aux agents contractuels à partir de la catégorie 3, et du complément indemnitaire annuel (+ 14 %), réservé aux fonctionnaires, va partiellement dans le sens d'une reconnaissance de la performance individuelle, elle ne saurait être assimilée à la réforme globale du cadre de gestion attendue.

La recommandation n° 7 a par conséquent été partiellement mise en œuvre.

La Cour recommandait également au CMN et au ministère de la culture d'adapter le cycle de travail des agents pour permettre une plus grande amplitude entre la basse saison et la haute saison dans les monuments où un besoin existe (recommandation n° 8).

L'établissement répond à la saisonnalité de la fréquentation des monuments, en s'appuyant sur la polyvalence des équipes permanentes dans les sites disposant de faibles effectifs ainsi que sur le recours à des agents en contrat à durée déterminée de renfort. Au-delà, toute évolution d'ampleur devrait être portée par le ministère de la culture, qui évoque les difficultés à négocier avec les agents une réforme du cadre de gestion dans un contexte de fortes contraintes budgétaires.

La recommandation n° 8 est donc devenue sans objet.

La Cour recommandait enfin au CMN et au ministère de la culture de finaliser le dossier du regroupement du siège de l'établissement sur un site unique en

y associant une réflexion sur le devenir de l'Hôtel de Sully et d'inscrire cette action comme une priorité dans la lettre de mission du (de la) prochain(e) président(e) (recommandation n° 9).

Si le projet du regroupement du siège du CMN sur un site unique constitue toujours une priorité, inscrite dans la lettre de mission adressée par la ministre de la culture à la présidente, il n'a pas trouvé de traduction concrète. L'hypothèse de la réunion de l'ensemble des services dans un bâtiment unique est aujourd'hui abandonnée par le CMN, qui lui préfère celle d'une densification de l'Hôtel de Sully et de la location d'un second site plus proche de l'Hôtel de Sully que l'actuel bâtiment de la Porte des Lilas. Cette dernière hypothèse est actuellement à l'étude. En tout état de cause, le maintien du siège dans son emplacement historique est privilégié pour deux raisons : il incarne symboliquement l'établissement et les travaux requis pour affecter le bâtiment à un autre usage seraient considérables.

La recommandation n° 9 est par conséquent partiellement mise en œuvre.

Recommandation n° 7 (CMN) :

pour les nouveaux recrutés, supprimer l'automatisme de l'avancement des personnels non titulaires et réformer le cadre de gestion pour davantage accorder de place, à partir des catégories 3, à la rémunération au mérite - partiellement mise en œuvre.

Recommandation n° 8 (CMN, ministère de la culture) :

adapter le cycle de travail pour permettre une plus grande amplitude entre la basse saison et la haute saison dans les monuments où un besoin existe - devenue sans objet.

Recommandation n° 9 (CMN, ministère de la culture) :

réactiver et finaliser le dossier du regroupement du siège de l'établissement sur un site unique en y associant une réflexion sur le devenir de l'Hôtel de Sully ; inscrire, dans sa lettre de mission, cette action comme une priorité du (de la) prochain(e) président(e) - partiellement mise en œuvre.

L'École des hautes études en sciences sociales (EHESS)



Créée en 1975, l'EHESS a pour ambition de réunir des chercheurs et des étudiants français et internationaux dans le but de faire coopérer les disciplines des sciences sociales entre elles et avec les autres champs de la recherche. Forte d'environ 800 agents, dont près de 300 personnels de soutien et 500 enseignants-chercheurs, elle propose à ses quelque 2 600 étudiants en master et doctorat un modèle original de formation à la recherche par la recherche. L'école fait partie des 11 établissements d'enseignement supérieur et de recherche membres de l'établissement public Campus Condorcet (EPCC), sur le site duquel l'ensemble de ses activités et services doit être regroupé à horizon 2030.

En 2025, les ressources propres de l'EHESS s'élèvent à 9,4 M€ (dont 6,6 M€ sur contrats) et ses charges à 63,7 M€. Le montant de la subvention pour charges de service public versée par l'État à l'EHESS est de 53,1 M€.

Réalisé entre septembre 2019 et fin 2020, le dernier contrôle des comptes et de la gestion de l'EHESS avait abouti à la formulation de 16 recommandations, dont quatre ont été adressées au ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), par le canal d'un référé¹ et 12 à l'école elle-même, par des « observations définitives » (OD). Elles portaient sur la réforme des statuts et la gouvernance de l'école, la préparation de l'intégration complète de l'école sur le site d'Aubervilliers du Campus Condorcet, la rationalisation et la modernisation de la gestion de l'établissement.

Un contrôle entrepris entre novembre 2025 et janvier 2026 a montré que les axes et le calendrier d'une réforme des statuts et de la gouvernance de l'EHESS allant globalement dans le sens des préconisations de la Cour ont été récemment arrêtés mais qu'ils restent à négocier avec les instances compétentes (1). Depuis 2021, la direction de l'école a en effet donné la priorité à la finalisation de la programmation de la phase 2 du projet de Campus Condorcet, dont il est désormais acquis qu'elle sera réalisée (2), ainsi qu'à la rationalisation de l'organisation et à la modernisation des outils de gestion de l'EHESS, qui ont connu des progrès significatifs (3).

1. L'amorce d'une réforme des statuts et de la gouvernance de l'École des hautes études en sciences sociales qui reste à mettre en œuvre

Le précédent contrôle avait montré que la gouvernance de l'école était déséquilibrée. Elle est en effet marquée par la prééminence de l'assemblée des enseignants-chercheurs (directeurs d'études et maîtres de conférences), qui élit parmi ses membres le président et les membres du bureau de l'EHESS, choisit les nouveaux enseignants-chercheurs, dont elle estime qu'ils présentent les compétences requises pour rejoindre l'établissement et débat des grandes orientations stratégiques de l'école.

Cette prééminence affaiblit le rôle des autres instances de gouvernance, en particulier du conseil d'administration et du conseil scientifique de l'école. La Cour a par ailleurs relevé que la composition de ces instances n'était pas suffisamment diversifiée. La prédominance de l'assemblée générale est en outre de nature à favoriser un phénomène d'entre-soi des enseignants-chercheurs, contraire à l'objectif que s'assigne l'EHESS de promouvoir le dialogue entre les différentes disciplines des sciences humaines et sociales et entre celles-ci et les autres champs de l'enseignement supérieur et de la recherche.

¹ Cour des comptes, *L'École des hautes études en sciences sociales (EHESS)*, référé, mai 2021.

En novembre 2025, l'EHESS a transmis au MESR un projet de réforme de ses statuts, qui prévoit une légère ouverture sur l'extérieur du conseil d'administration de l'établissement et laisse inchangées la composition et les attributions du conseil scientifique. La seule modification allant dans le sens d'un véritable rééquilibrage de la gouvernance porte sur les modalités de désignation du président et des quatre membres du bureau, dont l'élection par et parmi les membres de l'assemblée des enseignants-chercheurs serait désormais soumise à l'approbation des membres élus du conseil d'administration.

Ainsi, les recommandations adressées au MESR de « *réformer la gouvernance de l'EHESS pour améliorer la représentativité des instances et clarifier leurs attributions* » (cf. la recommandation n° 1 du référé) et à l'école de « *modifier la composition du conseil d'administration en augmentant le nombre de personnalités extérieures, sans accroissement du nombre des administrateurs* » (cf. la recommandation n° 1 figurant dans les observations définitives), n'ont pas encore été mises en œuvre et les éléments produits par l'école et par sa tutelle montrent que, sous réserve de l'approbation par l'assemblée des enseignants-chercheurs des modifications envisagées, elles ne le seront sans doute que très partiellement.

Depuis 2022, l'EHESS prépare une réforme de la procédure d'élection de ses enseignants-chercheurs. Sur la base des propositions d'un groupe de travail interne, l'assemblée des enseignants-chercheurs a, en juin et novembre 2025, admis le principe d'une réforme fondée sur trois mesures : (1) une refonte de la commission électorale, prévoyant une péréquation disciplinaire obligatoire, (2) une information systématique de la commission électorale et de l'assemblée des enseignants-chercheurs sur les enjeux démographiques en matière de recrutement, les équilibres disciplinaires et les besoins pédagogiques de l'école, et (3) l'affichage, dans l'appel à candidatures, de priorités thématiques fixées par le conseil scientifique et validées par l'assemblée des enseignants-chercheurs.

Cette réforme devrait favoriser l'ouverture effective sur l'extérieur du recrutement des enseignants-chercheurs de l'EHESS. Elle traduit

en tout cas la volonté de l'établissement de lutter contre le phénomène d'endorecrutement de ses enseignants-chercheurs (c'est-à-dire le recrutement de maîtres de conférences et de directeurs d'études issus de l'EHESS) et de diversifier les disciplines représentées, dans le champ des sciences humaines et sociales mais également au-delà.

Une étude récemment réalisée a mis en évidence une baisse de l'endorecrutement et une augmentation des candidatures internationales. Les données disponibles montrent toutefois que ces évolutions sont récentes et encore fragiles. L'accroissement effectif de l'ouverture sur l'extérieur du recrutement des enseignants-chercheurs de l'EHESS passe donc par la mise en œuvre résolue des mesures proposées par le groupe de travail et sans doute aussi par un approfondissement de la réforme dans laquelle elles s'inscrivent.

Il résulte néanmoins de cet ensemble d'éléments que les deux recommandations figurant dans les observations définitives adressées à l'EHESS (cf. la recommandation n° 3) et dans le référé communiqué à sa tutelle (cf. la recommandation n° 2) d'accroître la transparence et l'ouverture du processus d'élection des enseignants-chercheurs ont commencé à être suivies d'effets et peuvent donc être considérées comme partiellement mises en œuvre.

**Recommandation du référé adressé
au ministère chargé de l'enseignement
supérieur et de la recherche**

Recommandation n° 1 :

réformer la gouvernance de l'École des hautes études en sciences sociales pour améliorer la représentativité des instances et clarifier leurs attributions - non mise en œuvre.

**Recommandation des observations
définitives adressées à l'EHESS**

Recommandation n° 1 :

modifier la composition du conseil d'administration en augmentant le nombre des personnalités extérieures, sans accroissement du nombre des administrateurs - non mise en œuvre.

**Recommandations du référé adressé
au ministère chargé de l'enseignement
supérieur et de la recherche**

Recommandation n° 2 :

engager, sans tarder, une réforme pour assurer la transparence et l'ouverture du processus d'élection des enseignants-chercheurs - *partiellement mise en œuvre*.

Recommandation n° 3 :

modifier le décret n° 89-709 du 28 septembre 1989 portant statut des enseignants-chercheurs de l'école pour, d'une part, régulariser la situation des directeurs d'études « cumulants » et des enseignants-chercheurs émérites [et], d'autre part, donner compétence au président de l'école pour arrêter des décisions individuelles d'attribution de services des enseignants-chercheurs - *partiellement mise en œuvre*.

**Recommandations des observations
définitives adressées à l'EHESS**

Recommandation n° 3 :

engager sans tarder une réforme pour améliorer la transparence et l'ouverture du processus d'élection des enseignants-chercheurs, de manière à assurer l'attractivité, le renouvellement et l'interdisciplinarité des recrutements - *partiellement mise en œuvre*.

Recommandation n° 5 :

modifier le décret portant statut des enseignants-chercheurs de l'école pour, d'une part, régulariser la situation des directeurs d'études « cumulants » et des enseignants-chercheurs émérites, d'autre part, donner compétence au président de l'école [pour] arrêter des décisions individuelles d'attribution de services des enseignants-chercheurs - *partiellement mise en œuvre*.

Le précédent contrôle de la Cour avait également montré que des enseignants-chercheurs retraités participaient sans cadre juridique aux activités d'enseignement de l'école et qu'il en allait de même pour les directeurs d'études dits « cumulants », c'est-à-dire les directeurs d'études de l'EHESS relevant d'un autre employeur principal (notamment le centre national de la recherche scientifique (CNRS)), au nombre d'une cinquantaine. Elle a constaté par ailleurs qu'ainsi qu'elle l'avait déjà relevé lors d'un contrôle antérieur de l'école, le respect des obligations de service des enseignants-chercheurs ne faisait l'objet d'aucune vérification.

Depuis, la situation des enseignants-chercheurs émérites a été régularisée. Il n'en va pas de même de celle des directeurs d'études « cumulants ». Le président de l'EHESS a toutefois fait part à la Cour de son intention de mettre en place, pour cette catégorie particulière d'enseignants-chercheurs, des « *chaires temporaires fléchées autour de priorités interdisciplinaires* ». Il a précisé que cette solution devait être soumise à la discussion en mai 2026, lors d'une assemblée générale extraordinaire des enseignants-chercheurs.

L'EHESS a par ailleurs engagé un processus de régularisation du contrôle du respect par les enseignants-chercheurs de leurs obligations de service, en en définissant la substance et en mettant en place les procédures et les outils permettant d'en assurer le suivi, depuis l'année universitaire 2022-2023. Les pièces produites dans le cadre du contrôle de suivi montrent qu'une proportion non négligeable mais décroissante des enseignants-chercheurs ne respecte pas l'obligation qui leur est faite de déclarer leurs activités via le logiciel mis en place à ce titre fin 2022 et que la proportion des déclarants qui ont effectué la totalité ou plus que leurs obligations individuelles de service est nettement majoritaire et en augmentation.

Cet ensemble d'éléments montre que la recommandation n° 3 adressée au ministère et la recommandation n° 5 adressée à l'EHESS de régulariser la situation des enseignants-chercheurs émérites et des directeurs d'études « cumulants » et de donner au président de l'établissement compétence pour arrêter des décisions individuelles d'attribution de services des enseignants-chercheurs, sont en cours de mise en œuvre (recommandations classées « *partiellement mises en œuvre* »). Reste toutefois posée la question de la définition des obligations de service des directeurs d'études « cumulants » et de l'application à cette catégorie particulière mais numériquement importante des enseignants-chercheurs de l'EHESS d'un dispositif de déclaration et de suivi de leurs activités adapté à leur situation particulière.

**Recommandation du référé adressé
au ministère chargé de l'enseignement
supérieur et de la recherche**

Recommandation n° 4 :

achever la phase 2 sur le Campus Condorcet pour y relocaliser l'École des hautes études en sciences sociales - mise en œuvre.

**Recommandation des observations
définitives adressées à l'EHESS**

Recommandation n° 8 :

privilégier un scénario d'intégration rapide sur le Campus Condorcet dans le cadre de l'achèvement de la phase 2 - mise en œuvre.

**2. Les conséquences à tirer de la perspective
d'une intégration complète de l'École des hautes
études en sciences sociales au Campus Condorcet**

À la date d'achèvement du précédent contrôle de la Cour, la plus grande partie des activités de recherche et de formation de l'EHESS avaient été regroupées sur le site d'Aubervilliers du Campus Condorcet, dans le cadre de la « phase 1 » du campus. Les autres services franciliens de l'école, en particulier ses services administratifs, restaient implantés à Paris, principalement dans un immeuble de l'État, situé 54 boulevard Raspail et accessoirement dans des locaux loués pour soixante ans dans le cadre d'un bail emphytéotique conclu en 1991 avec une association, se trouvant dans un immeuble situé 10 rue Monsieur le Prince, ainsi que sur quatre autres sites secondaires également localisés à Paris. La plus grande partie de ces services devait être transférée sur le site d'Aubervilliers du Campus Condorcet dans le cadre de la « phase 2 » du campus, dont la réalisation par l'EPCC n'était toutefois pas assurée faute de financement.

Compte tenu de l'intérêt majeur pour l'EHESS d'un regroupement rapide de l'ensemble de ses équipes sur le Campus Condorcet, mais également des inconvénients de la situation de multi-localisation « coûteuse, inconfortable et dysfonctionnelle » dans laquelle se trouvait l'établissement, la Cour a recommandé à la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation d'« achever la phase 2 sur le Campus Condorcet pour y relocaliser l'EHESS » (cf. la recommandation n° 4 du référé) et à l'école de « privilégier un scénario

d'intégration rapide sur le Campus Condorcet dans le cadre de l'achèvement de la phase 2 » (cf. la recommandation n° 8 figurant dans les observations définitives).

Fin 2021, le cabinet du Premier ministre a arrêté le principe du regroupement de l'EHESS sur un seul site dans le cadre de la phase 2 du Campus Condorcet. Il a décidé de ne pas lier le financement de ce déménagement au produit attendu de la vente de l'immeuble situé 54 boulevard Raspail (estimé à 200 M€). La procédure de sélection du maître d'œuvre conduite depuis lors a abouti à l'annonce, le 24 novembre 2025, du choix du lauréat du concours. Le calendrier de réalisation de l'opération, d'un montant prévisionnel de 125 M€ TTC (hors aménagements intérieurs et équipement en mobilier), prévoit que le chantier de construction du nouveau bâtiment que l'EHESS occupera avec la Fondation Maison des sciences de l'homme (FMSH) s'étalera sur une période de 30 à 35 mois, entre le mois de juillet 2028 et la fin de l'année 2030 ou le premier trimestre 2031.

En avril 2025, un scénario de financement reposant sur la mobilisation des intérêts de la dotation non consommable (IDNC) de l'EPCC, pour un montant de 15 M€, et sur une contribution budgétaire imputée sur les crédits du programme 150 Formations supérieures et recherche universitaire de la mission interministérielle Recherche et enseignement supérieur (MIRE), à hauteur de 110 M€, a été validé.

Ainsi le principe du regroupement sur le site d'Aubervilliers du Campus Condorcet de la quasi-totalité des services franciliens de l'EHESS est désormais acquis et les modalités de financement de l'opération ont été arrêtées. Les deux recommandations qui avaient été adressées sur ce point en 2021 à la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et à l'EHESS ont donc été mises en œuvre.

À l'issue du précédent contrôle de l'EHESS, la Cour avait également recommandé à l'établissement, dans l'attente de son regroupement à Aubervilliers, d'« élaborer dans les meilleurs délais le SPSI 2020-2025, en visant la poursuite de l'optimisation de l'occupation des locaux [et] l'étude des autres

hypothèses de limitation des coûts (...) intégrant notamment la fermeture du site de la rue Monsieur le Prince » (cf. la recommandation n° 7 figurant dans les observations définitives).

Recommandations des observations définitives adressées à l'EHESS

Recommandation n° 7 :

élaborer dans les meilleurs délais le SPSI 2020-2025, en visant la poursuite de l'optimisation de l'occupation des locaux [et] l'étude des autres hypothèses de limitation des coûts, intégrant notamment la fermeture du site de la rue Monsieur le Prince - *partiellement mise en œuvre*.

Recommandation n° 4 :

engager une réflexion avec les partenaires du Campus Condorcet pour la mise en place d'une stratégie concertée de diffusion et de mise en valeur de la recherche - *partiellement mise en œuvre*.

À la date d'achèvement du contrôle de suivi, l'EHESS était en train de finaliser son schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) pour la période 2025-2029. Selon ce document, la stratégie immobilière de l'EHESS consiste à « accompagner la transformation de son parc immobilier jusqu'en 2030 dans une logique de recentrage progressif sur le Campus Condorcet, tout en assurant la continuité d'activité, la maîtrise des coûts et la conformité réglementaire » de sa gestion immobilière durant cette phase de transition. Le scénario retenu repose ainsi sur cinq axes, parmi lesquels figurent « (1) la relocalisation progressive des activités situées au 54 boulevard Raspail vers le Campus Condorcet (...), (2) la libération anticipée du site de [la rue] Monsieur le Prince (...), impliquant des travaux de remise en état à anticiper et (5) « [la réalisation de] travaux d'aménagement et d'optimisation dans le bâtiment déjà occupé à Condorcet, pour accueillir progressivement les équipes transférées ». Le document précise que « l'ensemble de [cette] stratégie est guidé par une logique de maîtrise des coûts d'exploitation et de limitation des investissements sur les sites voués à être libérés » et que « l'effort financier sera prioritairement concentré sur les opérations de transfert, d'adaptation et d'optimisation sur le Campus Condorcet ».

L'établissement a prévu de réaliser sur la période 2025-2029 des opérations d'entretien et d'amélioration de son patrimoine immobilier pour un montant total de 2 850 000 €, dont l'analyse montre qu'elles sont cohérentes avec la stratégie et les axes de son SPSI. La maîtrise des coûts de la trajectoire ainsi définie dépendra toutefois du périmètre et de la substance des travaux portant sur les parties communes de l'immeuble de la rue Monsieur le Prince qu'il devra cofinancer dans l'hypothèse, qu'il privilégie, où le bail emphytéotique serait cédé à un organisme tiers.

L'école a ainsi élaboré une stratégie immobilière cohérente avec la perspective désormais acquise du regroupement à horizon 2030 de la plus grande partie de ses activités et services franciliens sur le site d'Aubervilliers du Campus Condorcet. Compte tenu de l'aléa qui grève la perspective d'un abandon du site de la rue Monsieur le Prince, la recommandation formulée sur ce point par la Cour doit toutefois être considérée comme partiellement mise en œuvre.

La Cour avait enfin recommandé à l'EHESS d'anticiper les conséquences de son intégration complète au sein du Campus Condorcet en « [engageant] une réflexion avec les partenaires du campus (...) pour la mise en place d'une stratégie concertée de diffusion et de mise en valeur de la recherche » (cf. la recommandation n° 4 des observations définitives).

À la date d'achèvement du contrôle de suivi, l'école venait de produire un document présentant de manière synthétique ses projets et ambitions à cet égard (au-delà de la bibliothèque du Campus Condorcet, dénommée Humathèque, au développement de laquelle l'EHESS a fortement contribué). Cette courte note, intitulée *Condorcet – À l'horizon, 2030*, devait être validée par les instances compétentes de l'école, puis présentée au bureau de l'EPCC, ainsi qu'aux différents établissements et aux partenaires du campus. Elle présente sept projets, faisant écho aux priorités retenues dans le projet d'établissement de l'EPCC pour la période 2023-2028, dont l'EHESS considère qu'ils sont d'intérêt collectif et propose donc la mise en œuvre partenariale à l'échelle du campus. Ils portent notamment

sur le rapprochement des services d'édition des établissements membres du campus (*Editlab - Les éditions sur le campus*), ainsi que sur la mise en œuvre de services et d'équipements communs pour le traitement de l'image et du son (*Media-Lab*), en matière d'archives (*Archives des sciences sociales*), dans le domaine numérique (*Données et sciences sociales*) et s'agissant du traitement de l'information (*Laboratoire de l'information*).

L'école a ainsi une vision précise des projets qu'elle souhaite porter à l'échelle du campus. Cependant, aucun d'entre eux n'a pour l'instant été validé par ses partenaires. Tous, notamment les plus structurants (*Editlab*, *Archives des sciences sociales*, *Données et sciences sociales*), sont fondés sur un socle d'actions d'ores et déjà déployées par l'EHESS, au développement desquelles l'école souhaite associer les autres établissements membres du campus, en les convainquant d'y affecter à terme des moyens adaptés. Cette approche, fondée sur un principe de mutualisation, est rationnelle. Cependant, l'EHESS va maintenant devoir réaliser d'importants efforts pour convaincre des partenaires qui, à la lecture de la note de présentation, risquent parfois d'avoir du mal à identifier précisément le rôle qu'elle leur réserve et donc de craindre qu'il ne soit subalterne.

En toute hypothèse, les projets retenus devront être effectivement conduits dans une véritable logique de mutualisation : ils devront se substituer et non pas s'ajouter à ceux jusque-là portés par les établissements membres du Campus Condorcet (y compris l'EHESS) et les moyens qui leur seront affectés devront donc être constitués par redéploiement des équipes et des crédits que les établissements membres du campus consacrent actuellement à leurs projets propres.

Cet ensemble d'éléments montre que depuis l'adoption du projet d'établissement de l'EPCC pour la période 2023-2028, la réflexion sur la mise en place d'une stratégie concertée de diffusion et de mise en valeur de la recherche sur le Campus Condorcet a peu progressé et que la mise en œuvre de la recommandation que la juridiction a alors formulée sur ce point doit donc être considérée comme partielle.

3. Les progrès réalisés en matière de rationalisation de l'organisation et de modernisation des outils de gestion de l'École des hautes études en sciences sociales

Le dernier contrôle de l'EHESS a mis en évidence la nécessité de renforcer le pilotage et de sécuriser la gestion de l'établissement. Il a montré qu'en raison notamment d'un trop grand effacement de l'administration, placée en position de soutien et de support plutôt que d'impulsion et de contrôle des composantes (services centraux et unités de recherche), l'établissement souffrait d'une organisation dispersée, d'un manque d'outils de pilotage, d'une insuffisante formalisation des procédures et d'un contrôle interne embryonnaire.

Dans ce contexte, la Cour avait en premier lieu recommandé à l'EHESS de modifier ses statuts « pour instituer la fonction de direction générale en lui donnant autorité sur l'ensemble des services » (cf. la recommandation n° 2 figurant dans les observations définitives).

La direction générale des services (DGS) s'est depuis lors dotée d'un projet de service, qui a prévu et a effectivement permis d'accroître son rôle dans le pilotage et la sécurisation de la gestion de l'EHESS. Un dialogue de gestion entre le bureau et les composantes de l'école est en place depuis la fin du premier semestre 2024. L'EHESS a également posé les bases d'un dispositif de contrôle qualité et mis l'accent sur la sécurisation de sa gestion en créant un poste d'adjoint au directeur général des services et une mission des affaires institutionnelles et de coordination des instances, placée sous la responsabilité de l'adjoint au DGS et dotée de deux agents de catégorie A. Le projet susmentionné de

Recommandation des observations définitives adressées à l'EHESS

Recommandation n° 2 :

modifier le décret portant statut de l'École des hautes études en sciences sociales pour instituer la fonction de direction générale en lui donnant autorité sur l'ensemble des services - *non mise en œuvre*.

Recommandation des observations définitives adressées à l'EHESS

Recommandation n° 6 :

mieux piloter l'offre de formation (encadrer les capacités d'accueil de chaque formation, réguler le nombre de séminaires offerts, connaître et maîtriser les données de la formation) - partiellement mise en œuvre.

réforme des statuts de l'EHESS, que la direction de l'école a transmis en novembre 2025 au service juridique du MESR, prévoit en outre d'y insérer des dispositions concernant spécifiquement la DGS.

En revanche, l'établissement n'a pas pour l'instant souhaité soumettre les quatre « directions d'appui aux missions », compétentes pour la formation et la vie étudiante, le développement de la recherche, les relations internationales et la vie institutionnelle, à l'autorité hiérarchique du directeur général des services, comme l'y avait invité la Cour en 2021 et ainsi que le lui a à nouveau fermement recommandé le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur fin 2024². La DGS n'exerce en effet son autorité que sur les cinq directions support de l'école, compétentes pour les affaires financières, les ressources humaines, les systèmes d'information, les archives, le patrimoine, l'environnement et la logistique. Elle a vocation à garantir l'articulation des missions respectives des directions support et des directions d'appui, ainsi que la « *bonne coordination interservices* », mais les modalités de son action dans ces deux domaines restent à définir.

La recommandation n° 2 des observations définitives n'a donc pas encore été mise en œuvre.

La Cour avait en deuxième lieu recommandé à l'EHESS de mieux piloter son offre de formation en encadrant les capacités d'accueil de chaque formation, en régulant le nombre de séminaires proposés aux étudiants et en améliorant la connaissance et la maîtrise des données de la formation (cf. la recommandation n° 6 figurant dans les observations définitives).

L'organisation d'une « *commission annuelle de validation de l'offre d'enseignements* » et la mise en place d'un contrôle, par la direction des enseignements et de la vie étudiante et la direction des ressources humaines, en lien avec les responsables des formations de master, du statut et de la qualité des intervenants sélectionnés, ont depuis lors permis d'améliorer la maîtrise du volume de séminaires ouverts au sein de l'établissement. Leur nombre a ainsi diminué d'environ 17 % entre l'année universitaire 2020-2021 (1 033 séminaires) et l'année universitaire 2025-2026 (853 séminaires). Toutefois, cette réduction a ralenti en fin de période et elle a exclusivement porté sur les séminaires « validables » dans le cadre des formations dispensées par l'école (dont le nombre est passé de 799 à 613). Le nombre de séminaires « non validables » est pour sa part resté à peu près constant (l'école en organise de l'ordre de 250 par an en moyenne).

Le renouvellement de l'accréditation de l'école pour la période 2025-2030 a par ailleurs conduit l'établissement à réaliser un travail de cadrage du volume horaire de ses mentions de master et à se doter d'une grille de calcul des coûts de ses activités. Ainsi l'EHESS dispose-t-elle dorénavant des éléments indispensables pour mesurer la soutenabilité de son offre de formation.

L'école a également refondu le bilan statistique de ses formations et réalise des enquêtes annuelles sur le devenir de ses diplômés, ainsi que des enquêtes qualitatives sur des points particuliers. Elle s'est parallèlement dotée d'un Collège des masters, chargé de coordonner l'offre de formation, d'harmoniser les pratiques et de suivre le cycle master en lien avec le Conseil de l'école doctorale. Enfin l'établissement établit des tableaux annuels de ses capacités d'accueil, qui font l'objet d'une présentation pour avis devant le conseil scientifique et d'une délibération du conseil d'administration.

Cet ensemble de constatations montre que l'EHESS a engagé la mise en œuvre de la recommandation qui lui avait été faite de se donner les moyens de mieux piloter son offre de formation (mise en œuvre qui peut donc être considérée comme

² HCERES, *Rapport d'évaluation de l'École des hautes études en sciences sociales*, 14 octobre 2024.

partielle). L'analyse de l'évolution du nombre de séminaires ouverts chaque année montre toutefois que le volume de ceux de ces enseignements qui ne sont pas « validables » dans le cadre des formations dispensées par l'école pourrait sans doute être réduit. Par ailleurs, le pilotage de la formation offre une illustration de la nécessité que la direction générale des services puisse pleinement jouer son rôle y compris à l'égard des directions d'appui aux missions de l'EHESS. Ce chantier présente en effet des enjeux majeurs en termes de maîtrise des coûts et d'amélioration de la qualité des services rendus aux étudiants, qui figurent au cœur des missions de la direction générale des services.

À l'issue du dernier contrôle de l'EHESS, la Cour avait en troisième lieu souligné la nécessité de renforcer les moyens consacrés aux systèmes d'information, en priorisant les enjeux de sécurisation et de continuité des activités (cf. la recommandation n° 9 figurant dans les observations définitives) et, après avoir constaté « *de très nombreuses et sérieuses défaillances aboutissant à des irrégularités sur l'ensemble de la gestion* », qui l'avaient conduite à effectuer plus d'une vingtaine de rappels à la loi et au règlement, préconisé un ensemble de mesures visant à rationaliser et moderniser la gestion des ressources humaines, la gestion budgétaire et comptable et la gestion de la commande publique de l'EHESS (cf. les recommandations n° 10, 11 et 12 des OD).

Dans le domaine numérique, l'établissement a depuis lors engagé un ensemble d'actions visant à renforcer la gouvernance et assurer la sécurité de ses systèmes d'information. L'EHESS s'est ainsi dotée d'un schéma directeur du numérique. Elle a également élaboré une politique de sécurité des systèmes d'information (PSSI), mis en place un plan de continuité et d'évolution de ses infrastructures et lancé plusieurs actions pour se conformer au règlement général sur la protection des données (RGPD).

Dans le domaine de la gestion des ressources humaines, l'amélioration du pilotage de la masse salariale, qui avait été identifiée en 2021 comme déficient, a constitué un chantier prioritaire. Depuis le contrôle de la Cour, l'EHESS a ainsi créé un service compétent pour piloter la masse salariale et les emplois et pour coordonner la paie et développé des outils et une méthodologie de prévision et de

Recommandations des observations définitives adressées à l'EHESS

Recommandation n° 9 :

engager en 2021 l'élaboration d'un schéma directeur informatique, comportant un volet sécurité informatique renforcé (PSSI, procédure de gestion et de revue des comptes, plan de continuité d'activité, RGPD, etc.) - *partiellement mise en œuvre*.

Recommandation n° 10 :

assurer le suivi complet des procédures en matière de ressources humaines, développer et fiabiliser le contrôle interne, poursuivre la mise en place du pilotage de la masse salariale [et] mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences en lien avec les principaux partenaires - *partiellement mise en œuvre*.

Recommandation n° 11 :

réorganiser la fonction financière et comptable, se doter de procédures écrites et partagées, d'outils de gestion de la chaîne financière et comptable performants, mettre en place un suivi renforcé des immobilisations et un contrôle interne budgétaire et comptable - *partiellement mise en œuvre*.

Recommandation n° 12 :

poursuivre sans délai la sécurisation et la mise en conformité aux règles de la commande publique, notamment s'agissant des prestations d'interprétariat et de traduction - *partiellement mise en œuvre*.

suivi de la réalisation de ses dépenses de personnel. L'école conduit par ailleurs chaque année depuis 2023 une « *campagne d'emplois à trois ans* », dans le cadre de laquelle est organisée une concertation sur les créations et les reconfigurations d'emplois de personnels ingénieurs, administratifs, techniciens, sociaux et de santé (IATSS) et d'enseignants à mettre en œuvre « *au regard des priorités et des projets politiques* » de l'EHESS à horizon N+3. Ce dispositif constitue l'élément central de la démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) engagée par l'établissement. Le chantier du déploiement de la GPEC offre une autre illustration de la nécessité que la DGS ait autorité sur l'ensemble des services de l'EHESS. L'efficacité de la démarche suppose en effet qu'avec l'appui de la présidence, la direction générale des services puisse si nécessaire imposer des arbitrages aux directions d'appui aux missions.

Depuis le contrôle de la Cour, l'EHESS a aussi développé des outils et élaboré des procédures pour structurer et sécuriser sa gestion budgétaire et comptable. L'établissement a formellement constitué une direction des affaires financières (DAF), aujourd'hui dotée d'une vingtaine d'agents répartis entre une mission *Pilotage* et trois services chargés des recettes et des dépenses, du pilotage de la dépense et des achats. Il a décidé de confirmer la présence de gestionnaires administratifs et financiers au sein de ses 39 unités de recherche, en confiant toutefois à la DAF la responsabilité de piloter ce réseau de gestionnaires de proximité et en s'efforçant de lui en donner les moyens. Le processus de dialogue budgétaire a par ailleurs été structuré. En revanche, l'école n'a pas encore mis en place un dispositif formalisé de contrôle interne budgétaire et comptable, alors même qu'elle dispose désormais des informations et des outils nécessaires pour le développer.

Plusieurs mesures ont enfin été prises pour organiser la fonction achat et sécuriser les procédures mises en œuvre dans le domaine de la commande publique. Le contrôle de la Cour a ainsi été immédiatement suivi de la création, fin 2020, d'une direction des affaires juridiques et des achats (DAJA), chargée de garantir le respect des règles de la commande publique et d'accompagner en cette matière les gestionnaires administratifs et financiers de proximité, qui a été rattachée en 2025 à la direction des affaires financières. L'une des principales réalisations de la DAJA a consisté à mettre en place un formulaire

d'achat hors marché (FHM), que les services prescripteurs doivent utiliser pour tout achat d'un montant inférieur au seuil de 40 000 €. L'utilisation de ce formulaire impose aux acheteurs de l'EHESS d'apporter la preuve que leur demande d'achat a fait l'objet d'une mise en concurrence auprès d'au moins trois fournisseurs ou prestataires. Selon l'établissement, ce processus a permis de faire passer la part des commandes réalisées par l'établissement après mise en concurrence de 14 % en 2021 à 66 % en 2024.

Il résulte de cet ensemble d'éléments que les quatre recommandations formulées par la Cour en 2021 visant à ce que l'EHESS établisse une stratégie numérique et à ce qu'elle rationalise et sécurise la gestion de ses ressources humaines, sa gestion budgétaire et comptable et la gestion de la commande publique, ont commencé à être suivies d'effets et peuvent donc être classées dans la catégorie des recommandations partiellement mises en œuvre. À l'exception notable du contrôle interne budgétaire et comptable – dont les fondations ont été mises en place mais qui reste à instaurer, conformément aux obligations légales et réglementaires applicables en la matière – aucun des nombreux points d'attention signalés par la Cour lors du dernier contrôle de l'établissement n'a été depuis lors délaissé. Il reste que, sur nombre de ces points, les avancées constatées sont relativement récentes et devront donc être confirmées et approfondies au cours des prochains mois et des prochaines années.

Les limites du développement des intercommunalités



Au 1^{er} janvier 2026, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ou intercommunalités sont des personnes morales constituées pour permettre aux communes de mettre en commun certaines compétences et les moyens associés. Au nombre de 1 252, comprennent 987 communautés de communes, 230 communautés d'agglomération, 14 communautés urbaines et 21 métropoles. Ils assument des compétences majeures comme la gestion des déchets, l'eau et l'assainissement, les transports publics de voyageurs, l'aménagement de l'espace et le développement économique.

En 2025, leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement se sont élevées respectivement à 46,3 Md€ et à 21,9 Md€.

Dans son rapport sur les finances publiques locales de 2022¹, la Cour avait effectué une enquête sur l'intercommunalité, en s'appuyant notamment sur 99 rapports de contrôle d'intercommunalités et 36 rapports de contrôle de communes réalisés par les chambres régionales et territoriales des comptes.

La Cour avait analysé l'intercommunalité quelques années après une décennie marquée par une profonde transformation du fait intercommunal. La généralisation de l'adhésion obligatoire des communes à un EPCI à fiscalité propre², l'élargissement du périmètre géographique des EPCI et la réduction de leur nombre ont profondément transformé la carte intercommunale. Au cours de la même période, le législateur a renforcé les instruments de l'intégration des intercommunalités, notamment par l'obligation d'adopter un schéma de mutualisation à compter de 2014 et de transférer les compétences « eau » et « assainissement » des communes aux intercommunalités à partir de 2015.

Alors qu'elles jouent un rôle croissant pour l'offre de services publics locaux, l'exercice par les intercommunalités de leurs compétences ne s'appuie pas toujours sur un projet de territoire. Ces compétences sont souvent imparfaitement délimitées et les relations financières entre les intercommunalités et les communes membres favorisent insuffisamment la solidarité et

l'intégration communautaires. La Cour avait donc formulé sept recommandations visant à clarifier et à faciliter la gouvernance et la gestion des intercommunalités et à tirer un meilleur parti de leur rôle de mutualisation des ressources et des charges.

1. Mieux affirmer les compétences des intercommunalités et en faciliter l'exercice

a) Généraliser les projets de territoire

La Cour soulignait le manque de clarté pour les citoyens de l'action des échelons intercommunaux, malgré leur rôle essentiel pour la fourniture de services publics locaux. Alors que les intercommunalités étaient appelées à formaliser une stratégie pour certaines politiques par la voie de schémas (tels les schémas de cohérence territoriale - SCoT - en matière de planification spatiale), une part significative d'entre elles n'avait pas adopté de projet de territoire. La formalisation des contrats de relance et de transition écologique (CRTE) dans des délais resserrés, à compter de 2020, n'atténuait que peu ce constat.

C'est pourquoi la Cour recommandait d'inscrire dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) l'obligation pour les intercommunalités d'établir un projet de territoire, dont le suivi de l'exécution aurait été assuré dans le cadre du

¹ Cour des comptes, *Les finances publiques locales, fascicule 2*, chapitre II, octobre 2022.

² À l'exception de quatre communes insulaires (Bréhat, Ouessant, Sein et Yeu).

rapport annuel sur les orientations budgétaires. Cette recommandation (n° 1) n'a pas été suivie d'effet. Elle visait pourtant à fonder l'exercice, par les intercommunalités, de leurs compétences sur une ambition partagée et explicite, intégrant l'ensemble des politiques sectorielles. Les associations d'élus, comme France urbaine, indiquent privilégier le renforcement des financements associés aux stratégies territoriales sectorielles, dans un cadre pluriannuel.

b) Mieux définir les compétences communautaires

Bien que les intercommunalités exercent seules certaines compétences, comme la gestion des déchets, l'exercice d'autres compétences est subordonné à la reconnaissance préalable de leur intérêt communautaire. Cette notion trace ainsi une ligne de partage entre les domaines qui appellent une gestion intercommunale et ceux pour lesquels la commune reste tenue pour l'échelon pertinent par défaut des politiques locales.

Le législateur n'a pas posé de critères à la définition de l'intérêt communautaire. De nombreuses communautés de communes et d'agglomération se bornent à le définir par des listes hétérogènes d'équipements, d'éléments de voirie ou de zones économiques.

Cette situation favorise des usages à mauvais escient de cette notion, ce qui conduit à maintenir des équipements ayant un rayonnement supra-communal dans le champ de compétences de communes.

La Cour a recommandé que dans le cas d'un transfert de compétence subordonné à la reconnaissance d'un intérêt communautaire, le législateur prévoie que ce dernier repose sur des critères objectifs et formalisés définis par l'intercommunalité, et non sur une approche géographique ou de simples listes (recommandation n° 3). L'absence de prise en compte de cette recommandation conforte la permanence de situations de répartition non

optimale - et donc coûteuse pour les contribuables - des responsabilités entre les communes et les intercommunalités dont elles sont membres.

c) Réduire l'émiettement communal

La qualité du projet intercommunal dépend avant tout de la volonté des élus communautaires de définir ensemble un projet de territoire commun avec l'ensemble des communes. Toutefois, l'élargissement de la taille des intercommunalités dans les années 2010, du fait principalement de modifications législatives et de décisions unilatérales de refonte de la carte intercommunale par les préfets, a conduit à l'émergence d'intercommunalités plus hétérogènes et comptant parfois un nombre élevé de communes. Cet élargissement rend plus difficile la recherche de consensus entre les élus.

Par ailleurs, alors que près de la moitié des 34 875 communes françaises au 1^{er} janvier 2026 comptent moins de 500 habitants, la création de communes nouvelles peut présenter un double intérêt : pour les communes qui, en se regroupant, peuvent conserver ou développer des services publics et peser davantage au sein de l'intercommunalité ; pour

les intercommunalités, dont les intérêts des composantes communales, moins nombreuses, peuvent plus aisément converger.

Or, bien que les communes nouvelles regroupent un nombre important d'habitants (2,8 millions au total), le bilan des créations de ces entités est modeste (785 entre 2010 et 2021, 60 seulement entre 2022 et 2025). C'est pourquoi la Cour invitait à poursuivre les incitations à de telles créations (en termes de règles d'attribution des dotations de l'État notamment) et recommandait par ailleurs d'évaluer les communes nouvelles au regard de l'évolution des périmètres des intercommunalités (recommandation n° 2).

Recommandation n° 1 :

rendre obligatoire l'élaboration d'un projet de territoire par les EPCI à fiscalité propre, en définir le contenu et prévoir le suivi de leur mise en œuvre dans le rapport d'orientations budgétaires – refus de mise en œuvre.

Recommandation n° 3 :

dans le cas d'un transfert de compétence subordonné à la reconnaissance d'un intérêt communautaire, prescrire que ce dernier soit défini par le groupement intercommunal sur la base de critères formalisés et objectifs – refus de mise en œuvre.

Recommandation n° 2 :

réaliser une évaluation des communes nouvelles au regard de l'évolution des périmètres – refus de mise en œuvre.

Cette évaluation, à laquelle les associations d'élus souscrivent majoritairement, n'est cependant pas intervenue.

2. Des relations financières entre les communes et les intercommunalités à rééquilibrer

a) Faciliter la révision des compensations financières des transferts de compétences aux intercommunalités

Les transferts de compétences des communes aux intercommunalités s'accompagnent de compensations financières, qui visent à en garantir leur neutralité budgétaire au moment où ils sont effectués. Les montants des attributions de compensation (AC) applicables à chaque commune - généralement pour retirer des ressources communales le montant des charges transférées à l'intercommunalité (11,7 Md€ en 2025 au niveau national) - sont arrêtés à la suite d'une évaluation confiée à la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

La Cour a souligné des difficultés récurrentes d'évaluation et de suivi des charges transférées, ainsi que la complexité des mécanismes de révision de ces AC. L'un d'entre eux, la révision dite « libre », suppose l'accord de chaque commune concernée, ce qui rend cette modalité de fait peu utilisée. La Cour invitait par conséquent à faciliter les révisions en en confiant la décision au seul conseil communautaire. Ce dernier pourrait décider à la majorité qualifiée des deux tiers de moduler les AC. Cet assouplissement serait réservé aux cas de déséquilibre manifeste entre les AC et l'évolution des charges assumées respectivement par l'EPCI et ses communes membres et leurs ressources. Il ne pourrait y être recouru que périodiquement, tous les cinq à dix ans (recommandation n° 4). Les règles de révision des AC n'ont toutefois pas été révisées, ce qui maintient la rigidité du système actuel.

b) Étendre le partage des ressources au sein des intercommunalités

Au regard de l'importance prise par les intercommunalités, la Cour invitait à renforcer le dialogue, en leur sein, sur le partage des ressources financières. Le fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC), la dotation de solidarité communautaire (DSC) ou les fonds de concours contribuent, à des degrés variables selon les territoires, à la solidarité financière entre l'intercommunalité et les communes qui en sont membres. Il n'en va pas de même de la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui demeure attribuée de manière distincte et en fonction de règles

différentes aux communes d'une part et aux intercommunalités d'autre part. Le législateur a certes prévu la possibilité pour les intercommunalités de percevoir la DGF destinée aux communes et de la répartir entre elles selon des modalités dérogatoires au droit commun. Une délibération concordante du conseil communautaire et de chacun des conseils municipaux est alors nécessaire. Aucune intercommunalité ne s'est cependant engagée dans cette voie à ce jour.

Recommandation n° 4 :

permettre au conseil communautaire de modifier les montants des attributions de compensation à la majorité qualifiée des deux tiers – *refus de mise en œuvre*.

Recommandation n° 5 :

verser la DGF au seul niveau des EPCI et laisser ensuite la possibilité de procéder à une répartition de droit commun ou dérogatoire – *refus de mise en œuvre*.

La mutualisation des ressources procurée par la DGF dans le cadre des intercommunalités (recommandation n° 5) permettrait pourtant d'engager un débat sur le partage des ressources et, ce faisant, de renforcer le pilotage financier des ensembles intercommunaux constitués par les intercommunalités et les communes qui en sont membres. Elle laisserait aux élus le choix de procéder à une répartition selon les règles de droit commun ou suivant des modalités dérogatoires, comme c'est le cas pour le FPIC. Attaché au maintien d'un financement direct des communes par l'État, dans le cadre de la DGF, le législateur n'a cependant pas donné suite à cette recommandation de la Cour.

La recherche d'une intégration financière accrue a aussi conduit la Cour à préconiser le partage du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) entre les intercommunalités et les communes qui en sont membres, à l'image de ce qui a été instauré pour la taxe d'aménagement. En effet, le partage des ressources versées par les entreprises installées sur les zones d'activités économiques (ZAE), désormais toutes communautaires, permet de mettre en cohérence la perception des ressources avec les politiques d'aménagement et de développement économique menées par les intercommunalités. Il renforce de surcroît la solidarité financière et la mutualisation des ressources entre les communes de l'intercommunalité. Le législateur n'a cependant pas rendu obligatoires les conventions de partage du produit de la TFPB entre les intercommunalités et les communes qui en sont membres (recommandation n° 6).

c) Mutualiser les services et les dépenses

Contrairement au transfert de compétences, qui conduit à confier la gestion d'un service ou d'un équipement à l'EPCI à fiscalité propre et à en dessaisir les communes, la mutualisation consiste à partager l'exercice d'une mission, notamment des fonctions support, par la mise en place de services communs ou à regrouper des achats par des groupements de commandes.

Cette mutualisation peut avoir un objectif avant tout budgétaire, en favorisant des économies d'échelle en matière d'achats de biens, de services ou de travaux, qui bénéficient alors principalement aux communes de petite taille dont les besoins sont plus faibles. Elle peut aussi permettre d'offrir une palette de services d'ingénierie plus diversifiée ou de meilleure qualité, qui bénéficie notamment aux communes qui en sont moins dotées, particulièrement lorsqu'elle prend la forme de services communs s'appuyant alors généralement sur ceux de la ville-centre.

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT) avait rendu obligatoire l'adoption par les intercommunalités d'un schéma de mutualisation. La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (dite *Engagement et proximité*) a toutefois supprimé cette obligation.

Malgré la recommandation de la Cour tendant à la restaurer (recommandation n° 7), les schémas de mutualisation conservent un caractère facultatif.

La mutualisation de services est pourtant un outil privilégié d'intégration, d'appui aux communes, notamment de petite taille, et de réalisation d'économies d'échelle. Redonner aux schémas de mutualisation un caractère obligatoire contribuerait à structurer, sur un double plan politique et technique, les pistes d'approfondissement des coopérations internes aux ensembles intercommunaux, dans un cadre juridique laissant une grande autonomie aux élus. Ces derniers conserveraient une entière liberté pour fixer collectivement l'ambition et les formes des mutualisations.

Recommandation n° 6 :

rendre obligatoires les conventions de partage du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties entre les intercommunalités et leurs communes membres – *refus de mise en œuvre*.

Recommandation n° 7 :

rendre à nouveau obligatoire l'adoption d'un schéma de mutualisation – *refus de mise en œuvre*.

Les pouvoirs publics n'ont donné suite à aucune de ces recommandations.

Quatre ans après le rapport de la Cour sur l'intercommunalité, aucune de ses sept recommandations n'a donc reçu de suite favorable.

L'abstention du législateur traduit sa réticence à encadrer davantage les relations des intercommunalités et des communes qui en sont membres et son souhait de privilégier au contraire une approche « à la carte » de la décentralisation, de nature facultative, qui s'est notamment manifesté par la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (loi « 3DS ») et l'abandon en 2025 du transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes.

Parallèlement, les dispositifs facultatifs déjà prévus par le législateur pour approfondir l'action communautaire, qui exigent généralement l'unanimité, demeurent souvent peu mobilisés par les communes membres des intercommunalités.

Alors que les intercommunalités tiennent une place croissante dans l'offre de services publics, l'aménagement des territoires et leur développement économique, la Cour montrait dans son rapport de 2022 les limites d'un cantonnement de leur ambition à celle d'un simple instrument au service des communes qui en sont membres, cantonnement qui tend à les assimiler à l'autre type de groupements de communes - sans pouvoir fiscal propre - que constituent les syndicats gestionnaires de services publics.

Bien qu'elles n'aient pas été mises en œuvre, les recommandations de la Cour visant à fixer de nouvelles obligations (projet de territoire, schéma de mutualisation et solidarité financière accrue)

ou à desserrer des règles de prise de décision à l'unanimité devraient recevoir une réception d'autant plus attentive que les communes sont confrontées à des attentes fortes de la part de leurs administrés et à la nécessité d'une contribution accrue des communes au redressement des finances publiques.

Ces recommandations conservent donc toute leur actualité pour atteindre les objectifs de l'intercommunalité : compenser les effets de l'émiettement communal sur la disponibilité et la qualité de l'offre de services publics locaux, développer les solidarités locales de proximité et exercer plus efficacement les compétences décentralisées au bénéfice des citoyens. Elles ne s'opposent pas à l'échelon communal, mais visent au contraire à inciter les communes à approfondir l'exercice de leurs compétences dans un cadre territorial et fonctionnel pertinent, en dépassant les facteurs d'inertie à l'œuvre.

L'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI)



La prise de conscience, dans les années 1980, de la persistance de l'illettrisme en France malgré l'augmentation de la durée de scolarité, a conduit à la mise en place d'une action spécifique par les pouvoirs publics afin de lutter contre ce phénomène. D'abord pilotée par le groupement permanent de lutte contre l'illettrisme (GPLI), la lutte contre l'illettrisme a été élevée en « priorité nationale » par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, avant que le groupement permanent de lutte contre l'illettrisme ne laisse place, en 2000, à l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI). Depuis lors, c'est ce groupement d'intérêt public rassemblant État, collectivités territoriales, opérateurs de compétences, et autres acteurs du monde de l'emploi (comme France travail ou la SNCF), qui a pour mission de promouvoir des actions favorisant l'accès aux compétences de base, d'accompagner les acteurs réalisant de telles actions et de fédérer ministères, collectivités, acteurs publics et privés susceptibles d'apporter une contribution significative à la lutte contre l'illettrisme.

En 2025, le budget de l'ANLCI est de 4 M€ et 33 agents en équivalent temps plein y travaillent.

L'ANLCI a connu un fort développement depuis 2022, en particulier, sur le plan de sa capacité d'intervention territoriale. Elle ne dispose toutefois d'aucun crédit d'intervention et joue surtout un rôle de plaidoyer, de planification, de coordination et de mobilisation des acteurs autour des enjeux relatifs à la lutte contre l'illettrisme. Son champ d'action se limite à la définition stricte de l'illettrisme que l'agence s'est attachée à construire et faire valoir depuis sa création, c'est-à-dire l'absence de maîtrise des compétences de base (lecture, écriture, calcul) pour les personnes ayant été scolarisées en France. Si aucune définition standardisée de l'illettrisme n'existe au niveau international, l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) utilise plutôt la notion d'analphabétisme¹ et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de littératie², l'une comme l'autre définies uniquement en lien avec les compétences des personnes et indépendamment du fait qu'elles aient suivi un parcours scolaire dans un pays donné.

Dans son rapport de 2021, la Cour des comptes émettait des réserves quant à la pertinence de ce périmètre. En outre, alors que l'objectif d'éradication de l'illettrisme restait affirmé par les politiques

publiques, plusieurs limites étaient soulignées au sujet de la capacité de l'ANLCI à agir efficacement, à la fois du fait de l'objet de l'agence, du manque d'enquêtes récentes permettant de connaître l'évolution du phénomène, ou de la faiblesse de l'implantation territoriale de l'agence. Le rapport de la Cour formulait ainsi trois recommandations. La première, « *redéfinir le rôle de l'ANLCI pour favoriser l'accès de tous aux compétences linguistiques de base, sans se limiter aux personnes ayant été scolarisées en France* », visait à un élargissement du périmètre d'action de l'agence pour promouvoir l'accès de toutes et tous aux compétences de base indépendamment du parcours scolaire. La deuxième, « *évaluer régulièrement l'ampleur de l'illettrisme en France selon les critères retenus par les études internationales* », demandait un renouvellement de l'enquête nationale permettant de mesurer l'illettrisme dans la population au regard des critères internationaux. La troisième, « *mettre en place une action territoriale effective de l'ANLCI en développant un partenariat systématique avec le réseau des centres ressources illettrisme et analphabétisme (CRIA)* », incitait à un renforcement des partenariats locaux de l'agence, notamment avec le réseau des centres ressources illettrisme et analphabétisme.

¹ Selon l'UNESCO « est fonctionnellement analphabète toute personne incapable de lire et d'écrire, en le comprenant, un exposé simple et bref de faits en rapport avec sa vie quotidienne » (1958).

² Pour l'OCDE, la littératie est « l'aptitude à comprendre et utiliser l'information écrite dans la vie courante, à la maison, au travail et dans la collectivité en vue d'atteindre des buts personnels et d'étendre ses compétences et capacités » (définie dans les années 1990).

**Recommandation n°1
(ANLCI) :**

redéfinir le rôle de l'ANLCI pour favoriser l'accès de tous aux compétences linguistiques de base, sans se limiter aux personnes ayant été scolarisées en France - *non mise en œuvre*.

**Recommandation n° 2
(ANLCI) :**

évaluer régulièrement l'ampleur de l'illettrisme en France selon les critères retenus par les études internationales - *mise en œuvre*.

**Recommandation n° 3
(ANLCI) :**

mettre en place une action territoriale effective de l'ANLCI en développant un partenariat systématique avec le réseau des centres ressources illettrisme et analphabétisme (CRIA) - *mise en œuvre*.

Dans un contexte de renforcement de l'investissement public dans la lutte contre l'illettrisme, l'ANLCI et ses tutelles ont mis en place deux de ces trois recommandations de la Cour des comptes. Si un refus a longtemps prévalu quant à la mise en œuvre de la première recommandation, relative au périmètre d'action de l'agence, un récent vœu de son assemblée générale pourrait conduire à ce que cette question soit reconsidérée.

1. L'illettrisme : un phénomène persistant en dépit du renouvellement des générations

L'illettrisme est un phénomène persistant. En France, selon l'étude publiée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) en 2024, 10 % des personnes âgées de 18 à 64 ans éprouvent des difficultés dans les domaines fondamentaux de l'écrit. L'ANLCI compte tenu de sa définition restrictive considère que seulement 4 % de la population adulte ayant entamé sa scolarité en France se trouve en situation d'illettrisme, c'est-à-dire rencontrant de fortes difficultés à l'écrit. Ces difficultés conduisent à des limitations dans la vie quotidienne : seulement 42 % des personnes en difficulté à l'écrit utilisent internet pour leurs démarches administratives, contre 79 % de l'ensemble des 18-64 ans³.

La maîtrise de l'écrit est supérieure chez les générations les plus jeunes : 5 % des 18-24 ans

rencontrent de fortes difficultés à l'écrit contre 11 % pour les 55-64 ans. Les personnes ayant débuté leur scolarité en France rencontrent moins de difficultés à l'écrit : seulement 4 % de la population scolarisée en France sont en fortes difficulté à l'écrit, contre 8 % de l'ensemble des adultes de 18 à 64 ans dans l'hexagone. Les personnes dont la totalité de la scolarité a été réalisée hors de France et dont la langue maternelle n'est pas le français sont, pour leur part, 52 % à rencontrer de fortes difficultés face à l'écrit (29 % pour les personnes dont la langue maternelle est le français)⁴.

L'amélioration des résultats constatée entre l'enquête menée par l'INSEE en 2022 et la précédente, menée en 2011, s'explique principalement par le renouvellement des générations.

2. Une agence confortée dans son champ d'action depuis 2021, excluant de fait des populations les plus fragiles

L'ANLCI a construit son action autour d'une définition stricte de l'illettrisme, considéré comme « *l'absence de maîtrise des compétences de base en matière de lecture, écriture et calcul pour des personnes ayant été scolarisées en France* ». Cette définition de l'illettrisme l'a conduite à structurer ses interventions au sein d'un cadre jusqu'alors partagé par ses membres, tout en renvoyant la responsabilité de l'inclusion de populations allophones, statistiquement plus souvent et plus fortement concernées par des difficultés face à l'usage de la langue française, au ministère de l'intérieur.

Ce positionnement a été au cœur d'importantes tensions sur l'avenir de l'agence en 2018 et 2019 déjà relevées dans le rapport de la Cour de 2021. Sous l'égide du président de l'ANLCI d'alors, également délégué interministériel à la langue française pour la cohésion sociale, des réflexions avaient été menées sur une possible transformation de l'ANLCI en un organisme aux compétences élargies, capable de prendre en compte l'ensemble des publics rencontrant des difficultés de maîtrise de la langue française. Ces projets ont suscité des oppositions et interrogations au sein de l'agence, compte tenu de la remise en cause des contours mêmes de son action. L'ANLCI, dont

³ INSEE première, n° 1993 : Bentoudja L, Murat F, (2024) *En 2022, un adulte sur dix, rencontre des difficultés à l'écrit*. Il est à noter que les données relatives à l'usage d'internet concernent toutes les personnes en difficulté à l'écrit, que ces difficultés soient fortes (illettrisme) ou non.

⁴ Ibid.

l'action historique a consisté à faire valoir la spécificité de l'illettrisme tel qu'elle le définit, invoque de manière constante le fait que l'illettrisme des personnes ayant été scolarisées en France connaît des manifestations particulières, au premier rang desquelles le fait d'être le plus souvent dissimulé par les personnes n'ayant pas acquis les compétences de base en matière de lecture et écriture. Elle souligne le risque de dilution de la problématique de l'illettrisme dans une problématique plus large d'apprentissage de la langue.

Après plus d'un an de blocage, une décision interministérielle de janvier 2019 a acté la suppression de la délégation interministérielle et le renouvellement de la convention constitutive de l'ANLCI sans limitation de durée sur un mandat inchangé. L'ANLCI s'est ainsi trouvée confortée dans ses rôle et périmètre initiaux : la lutte contre l'illettrisme portée par l'agence avait vocation à être intensifiée sur son périmètre plutôt qu'intégrée à une politique plus large de maîtrise de la langue française par l'ensemble des publics.

Dans ses observations définitives en 2021, la Cour des comptes déplorait cette décision et l'absence de politique d'ensemble de promotion des compétences de base pour l'ensemble de la population, indépendamment du parcours scolaire des individus. Sans nier les particularités des populations ayant été scolarisées en France et ne disposant pas pour autant des compétences de base en lecture et écriture, la Cour estimait que la séparation stricte d'avec les populations non scolarisées en France promue par l'agence revêtait un caractère artificiel et était source de complexité pour de nombreux acteurs de terrain, comme les CRIA (centres ressources illettrisme et analphabétisme) ou les associations dont le travail concret passait par une approche plus large et décloisonnée de l'appui à l'acquisition des compétences de base. La Cour des comptes recommandait d'élargir

le périmètre du champ d'action de l'ANLCI de manière à traiter également les populations statistiquement plus fragiles du point de vue de l'accès à la langue française que sont les personnes allophones ou les personnes francophones n'ayant pas été scolarisées en France. Le Premier ministre, dans sa réponse au référé de 2021, avait néanmoins écarté cette préconisation d'évolution. Cette recommandation de la Cour des comptes s'est donc heurtée à ce jour à un refus de mise en œuvre par l'ANLCI et ses instances de tutelle.

En décembre 2024 néanmoins, l'assemblée générale du GIP a exprimé, par le vote d'un vœu, le souhait d'une meilleure prise en compte, dans l'action de l'agence, de la porosité entre les publics dans l'acquisition des compétences de base. La direction et la présidence de l'ANLCI considèrent que ce vœu ne doit pas être lu comme « l'affirmation que les membres du GIP demandent majoritairement une telle extension [du mandat de l'ANLCI à toute la population ayant des difficultés avec la lecture ou l'écriture] ». Le vœu appelle cependant à « engager une réflexion sur les articulations à trouver avec les politiques d'intégration et [à] étudier leurs incidences éventuelles sur la convention constitutive du groupement »⁵. De fait, les travaux de réflexion demandés par ce vœu de l'assemblée générale ont débuté en juin 2025 et ont mis en évidence le fait que des actions comme l'apprentissage concernaient des publics en difficulté par rapport à la langue française, indépendamment du pays de scolarité. Ils ont également conduit à identifier des publics « en risque ou en situation d'illettrisme et d'allophonie qui ne sont pas ciblés par les dispositifs existants ». Toujours en cours, ces travaux de réflexion auront à décider de la prise en compte ou non de ces porosités dans la convention constitutive du GIP, et donc de l'ouverture éventuelle du mandat de l'ANLCI à de nouveaux publics.

⁵ Vœu adopté par l'assemblée générale du GIP ANLCI le 3 décembre 2024 : « Au cours des discussions sur les orientations à venir de l'ANLCI, plusieurs membres du GIP font le constat que, très souvent au sein de leurs institutions, les publics en situation d'illettrisme sont mêlés à d'autres, allophones. Une meilleure prise en compte, dans les orientations de l'ANLCI, de ces situations spécifiques, à consolider scientifiquement, est souhaitée. / Le constat est partagé. Cependant, le président rappelle la convention constitutive de décembre 2019 (article 2) qui fixe la mission du GIP et précise : « Les missions du groupement sont complémentaires et ne se confondent pas avec celles mises en œuvre par le ministère de l'Éducation nationale, le ministère de la Culture, et le ministère de l'Intérieur en faveur de la maîtrise de la langue française ». Selon ces termes, la prise en compte des publics allophones ne relève pas du champ de compétence du GIP ANLCI. / La prise en charge de cette question par le ministère assurant la tutelle du GIP pourrait s'effectuer sous trois angles :

- « d'une part réaliser, avec les services de l'État, une cartographie des compétences des institutions mettant en œuvre des dispositifs liés aux différentes populations concernées ;
- d'autre part, poursuivre la réflexion sur les outils préconisés par l'agence, avec les institutions membres du GIP, pour intégrer les problématiques d'usage liées à des publics divers ;
- Avant d'engager une réflexion sur les articulations à trouver avec les politiques d'intégration et d'étudier leurs incidences éventuelles sur la convention constitutive du groupement ».

3. Un renouvellement récent des enquêtes mesurant l'illettrisme et l'absence d'accès aux compétences de base

L'utilisation de statistiques issues des enquêtes nationales sur les compétences des adultes en matière de lecture et écriture est un des principaux outils de sensibilisation dont dispose l'ANLCI. Alors que la dernière enquête *Information et vie quotidienne* (IVQ) menée à ce sujet par l'INSEE remontait à 2011, la Cour des comptes constatait une forme de redondance, sur ce sujet, entre cette enquête et l'enquête *PIAAC* réalisée par l'OCDE (*programme for the international assessment of adult competencies*), engendrant des coûts pouvant être évités. Elle recommandait de renouveler régulièrement les enquêtes statistiques menées sur l'illettrisme en se fondant sur les critères internationaux de reconnaissance du phénomène.

En 2022 et conformément à un rapport de l'inspection générale de l'INSEE, l'enquête *IVQ* a laissé place à un module dédié à l'évaluation des compétences de base adossé à une enquête nationale préexistante *Formation tout au long de la vie* (FLV). Permettant de mesurer l'illettrisme au sens de l'ANLCI comme les enjeux plus larges de maîtrise de la langue française indifféremment du parcours scolaire des individus, cette enquête a rendu possible la mise à jour du suivi statistique du phénomène en France. Cette enquête permet dorénavant d'identifier l'ensemble des publics en difficulté vis-à-vis des compétences de base à l'oral comme en lecture et écriture incluant la population en situation d'illettrisme au sens de l'ANLCI. En parallèle, l'enquête *PIAAC* a été renouvelée en 2023, sans que ses résultats aient encore été publiés. La recommandation de la Cour des comptes de 2021 a donc été, à ce jour, complètement mise en œuvre.

En parallèle, l'agence a mis en place, en septembre 2023, un observatoire de l'illettrisme et de l'illectronisme composé de deux ingénieurs statisticiens et disposant d'un programme de travail sur l'analyse de l'illettrisme, en partenariat notamment avec les organismes statistiques ministériels. L'observatoire a notamment collaboré avec la direction de l'évaluation, de la prospective et

de la performance (DEPP) de l'éducation nationale pour analyser les données issues de la journée défense et citoyenneté au regard de la lutte contre l'illettrisme⁶.

4. Un renforcement significatif des moyens d'action territoriaux de l'agence et de sa complémentarité avec les centres ressources illettrisme et analphabétisme

Ne disposant d'aucun crédit d'intervention, l'ANLCI était caractérisée, en 2021, par la faiblesse de son réseau d'action territoriale, reposant sur un nombre décroissant de chargés de mission sur lesquels elle n'avait qu'une autorité partielle et fonctionnelle. En parallèle, un réseau de 26 centres ressources illettrisme et analphabétisme sur le territoire, portés conjointement par l'État et les collectivités territoriales et dont la répartition géographique est donc dépendante de la bonne volonté de ces dernières, poursuivait une action proche de celle de l'agence quoique dans un périmètre en général non restrictif en termes de public et le plus souvent étendu à l'acquisition de l'ensemble des compétences de base. La Cour recommandait de « *mettre en place une action territoriale effective de l'ANLCI en développant un partenariat systématique avec le réseau des centres ressources illettrisme et analphabétisme (CRIA)* ».

Entre 2021 et 2022, l'ANLCI a connu une forte croissance de ses moyens d'action territoriaux. Elle a procédé au recrutement de 18 chargés de mission – coordinateurs régionaux salariés de l'ANLCI placés le plus souvent auprès des secrétariats généraux à l'action régionale (SGAR) au sein des préfectures de région pour déployer une activité locale en s'appuyant sur le réseau institutionnel local. Cette évolution des moyens d'action a été permise par une augmentation des contributions des membres du groupement d'intérêt public autorisant un triplement de sa masse salariale entre 2020 et 2022. Elle a conduit, comme le recommandait la Cour, l'ANLCI à revoir son cadre commun d'intervention avec les CRIA sur le territoire, tout en conservant des liens étroits avec ceux-ci : ces centres, lorsqu'ils existent, portent un volet opérationnel de sensibilisation des acteurs locaux à la lutte contre l'illettrisme

⁶ Voir notamment Giraudeau-Barthet H., (2024) *Journée Défense et citoyenneté 2023 : un jeune Français sur vingt en situation d'illettrisme*, Note d'Information n° 24.32; DEPP.

et organisent des partenariats avec les organismes de formation complémentaires de l'action des chargés de mission coordinateurs régionaux de l'agence. La présence des CRIA permet ainsi à ces coordinateurs régionaux de concentrer leur action sur le montage de projets locaux, dès lors

qu'ils disposent de relais institutionnels ou d'accès facilité à des outils nationaux. La recommandation de la Cour visant à mettre en place une action territoriale effective en développant un partenariat systématique avec le réseau des CRIA a été complètement mise en œuvre.

Les dispositifs en faveur de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)



« Les différents dispositifs en faveur de l'emploi s'organisent autour de trois axes :

→ **l'accompagnement à la recherche d'un emploi** est assuré par Pôle emploi pour les demandeurs d'emploi de tous âges (avec un dispositif spécifique – l'accompagnement intensif des jeunes (AIJ) – pour les jeunes de 16 à 30 ans) et par les missions locales pour les jeunes de 16 à 25 ans (via le PACEA ou sa déclinaison intensive – la Garantie jeunes remplacée par le contrat d'engagement jeune au 1^{er} mars 2022), notamment lorsque ceux-ci rencontrent également des difficultés d'ordre social ;

→ **la formation des jeunes et des demandeurs d'emploi** peut être prescrite par Pôle emploi, notamment dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC) auxquels des objectifs ambitieux ont été fixés (d'une part, former un million de jeunes et, d'autre part, former un million de demandeurs d'emplois éloignés du marché du travail). Les jeunes éloignés de l'emploi peuvent également être accueillis au sein d'organismes spécifiques (ÉPIDE et écoles de la deuxième chance - E2C) ou suivre des programmes particuliers (comme les « prépa-apprentissage » destinées à faciliter les entrées en alternance) ;

→ **les emplois aidés**, constitués de contrats de travail de droit commun assortis d'une prime à l'embauche et de contrats particuliers (comme les contrats aidés ou les contrats d'insertion destinés à des publics éloignés de l'emploi) ; l'aide à la création ou à la reprise d'une entreprise répond à la même logique d'intervention. [...]

À défaut d'un suivi précis des dépenses réalisées en faveur de l'emploi des habitants des QPV par le ministère chargé de l'emploi, la Cour estime à environ 0,8 Md€ en 2018 ainsi qu'en 2019 le montant des dépenses imputées au budget de la mission Travail et emploi en faveur de l'emploi des habitants des QPV ».

Extrait de la communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale de la Cour des comptes, *Les dispositifs en faveur de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville*, juillet 2022.

Les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), créés par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite loi « Lamy », se définissent par une concentration de publics à bas revenus. Depuis la révision de leur périmètre intervenue en 2024 et 2025, on en compte 1 362 pour la France hexagonale et 247 pour l'outre-mer, soit un total de 1 609 QPV, qui représentent six millions d'habitants. Il y demeure des écarts notables en matière d'emploi par rapport à l'ensemble du territoire national. Selon l'Observatoire national de la politique de la ville, en 2023, le taux de chômage s'élevait à 18,3 % (contre 7,5 % dans les autres quartiers des unités urbaines

englobant les QPV) avec des taux élevés chez les jeunes de 15 à 29 ans (25,6 %) et ceux dépourvus de diplômes ou de qualifications (25 %).

À la demande de la commission des finances, de l'économie et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, la Cour a réalisé une enquête sur les dispositifs en faveur de l'emploi des habitants des QPV portant sur la période 2015-2021¹. Constatant que l'objectif de réduction des écarts avec les autres quartiers n'était pas atteint, le rapport publié en juin 2022 soulignait que les moyens consacrés à l'amélioration de la situation des habitants des QPV au regard de l'emploi

¹ Cour des comptes, *Les dispositifs en faveur de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville*, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, juillet 2022.

avaient bien augmenté, mais que deux facteurs en limitaient l'efficacité : l'insuffisante adaptation des dispositifs à la spécificité et aux besoins des QPV et de leurs habitants, et le manque d'efficacité dans le déploiement de la politique de l'emploi. Il formulait sept recommandations adressées au ministère chargé de l'emploi et à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), établissement public placé sous la tutelle des ministres chargés de l'aménagement du territoire, des collectivités territoriales et de la politique de la ville.

1. Des changements majeurs dans le cadre de mise en œuvre de la politique de l'emploi dans les QPV depuis 2022

La période 2015-2021 sur laquelle portait l'enquête de la Cour, avait été marquée par des inflexions importantes dans la politique nationale de l'emploi à la suite de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, en particulier par un développement de l'apprentissage. La crise sanitaire avait aussi affecté la situation de l'emploi en 2020 et 2021 et conduit le Gouvernement à adopter des mesures exceptionnelles (activité partielle « de crise », *plan # 1 jeune 1 solution*).

Depuis 2022, la politique nationale de l'emploi a connu de nouvelles évolutions importantes : la loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023 a consacré la transformation de Pôle emploi en France Travail et revu le cadre de mise en œuvre de la politique de l'emploi dans les territoires, avec une implication accrue des collectivités territoriales et des acteurs locaux de l'emploi. Par ailleurs, plusieurs dispositifs de la politique de l'emploi ont été transformés, comme la garantie jeunes remplacée par le contrat d'engagement jeune (CEJ), tandis que d'autres ont été supprimés.

Parallèlement, les objectifs et les modalités de mise en œuvre de la politique de la ville ont été revus à la suite du comité interministériel des villes (CIV) du 27 octobre 2023 avec le déploiement d'une nouvelle génération de contrats de ville pour la période 2024-2030, intitulée *Engagement Quartiers 2030*, dont l'un des axes prioritaires était « le plein emploi ». Le Comité interministériel des villes suivant, organisé le 6 juin 2025, a identifié, parmi les quatre principales difficultés rencontrées dans les QPV, deux qui relèvent du champ de l'emploi (l'orientation des

jeunes vers des formations qualifiantes et la nécessité de renforcer l'insertion professionnelle), confirmant l'importance de cet enjeu, mais ce comité n'a pas prévu d'axe spécifiquement consacré aux difficultés d'accès à l'emploi. Celles-ci sont traitées dans le cadre du nouvel axe Investir dans la réussite économique pour toutes et tous dans les quartiers.

2. Des efforts substantiels de simplification et de mise en cohérence des dispositifs

La Cour relevait en 2022 que les dispositifs favorisant l'accès ou le retour à l'emploi présentaient des limites, en raison notamment de leur caractère foisonnant et de leur complexité administrative. Elle recommandait de simplifier la palette des dispositifs de la politique de l'emploi et d'harmoniser, autant que possible, leurs conditions d'éligibilité et le montant des allocations qui leur sont associées.

Depuis lors, plusieurs dispositifs ont été supprimés ou ont vu leurs conditions d'octroi réexaminées. Une évaluation montrant la persistance d'effets d'aubaine importants (estimés à 77 % des cas) a conduit à la mise en extinction au 1^{er} janvier 2025 des emplois francs, mesure qui permettait aux employeurs de bénéficier d'une aide financière pour l'embauche de toute personne sans emploi résidant dans les QPV. Les aides à l'emploi ont vu leur volume fortement réduit et leur attribution recentrée sur les publics les plus éloignés de l'emploi. Par ailleurs, l'instabilité des dispositifs, relevée par la Cour en 2022 a, dans une certaine mesure, perduré ces dernières années, même si un effort de mise en cohérence de ceux-ci dans le cadre d'un référentiel de l'accompagnement intensif des demandeurs d'emploi, approuvé par le comité national pour l'emploi et rendu applicable par un arrêté du ministère chargé de l'emploi du 6 août 2025, est à souligner.

En outre, des efforts substantiels ont été accomplis dans l'harmonisation des conditions d'éligibilité et du montant des allocations en matière d'insertion par l'activité économique (IAE) et d'accompagnement des jeunes vers l'emploi. Ainsi les montants des allocations du contrat d'engagement jeune (CEJ), des volontaires en ÉPIDE (Établissement public pour l'insertion dans l'emploi) et les rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle ont été alignées entre elles. En outre, les solutions

susceptibles d'être prescrites aux jeunes dans le cadre du CEJ par France Travail et les missions locales ont été élargies à celles proposées par d'autres acteurs de l'emploi, limitant ainsi les effets de concurrence entre dispositifs observés auparavant. La recommandation n° 2 apparaît donc « totalement mise en œuvre ».

Dans le souci de mieux adapter les dispositifs de droit commun de la politique nationale de l'emploi aux spécificités des QPV, la Cour estimait aussi nécessaire, parmi d'autres solutions, d'organiser régulièrement des rencontres avec l'ensemble des acteurs de l'insertion professionnelle des habitants des quartiers et des représentants des habitants eux-mêmes, afin de mieux prendre en compte les remontées de terrain dans la définition et le pilotage des dispositifs. La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) comme l'ANCT ont fait état d'initiatives dans ce domaine, qui permettent de considérer la recommandation n° 7 comme « totalement mise en œuvre ».

3. Une meilleure identification des moyens consacrés à l'emploi dans les QPV

En 2022, la Cour avait relevé l'absence d'un suivi précis des dépenses réalisées par le ministère chargé de l'emploi en faveur des habitants des QPV et recommandé, pour chaque dispositif de la politique de l'emploi, de mieux suivre le nombre de leurs bénéficiaires habitant en QPV ainsi que les dépenses associées. Elle préconisait également de fixer un objectif de résultat propre à cette population (recommandation n° 1). Des progrès importants ont été réalisés, permettant de considérer cette recommandation comme « totalement mise en œuvre ».

Ainsi, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), chargée de cette politique, s'est dotée d'outils plus performants de suivi en temps réel du nombre de bénéficiaires habitant dans les QPV pour ses dispositifs d'accompagnement des jeunes vers l'emploi, les contrats aidés et le soutien à l'insertion par l'activité économique et, récemment, les contrats d'apprentissage. Seules les données relatives aux salariés d'entreprises adaptées dans les QPV demeurent indisponibles, en temps réel, en 2026. Ces données ont permis de fiabiliser l'évaluation de la contribution du ministère chargé de l'emploi à la

Recommandation n° 2 :

simplifier la palette des dispositifs de la politique de l'emploi et harmoniser autant que possible leurs conditions d'éligibilité et le montant des allocations qui leur sont associées (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion) – *mise en œuvre*.

Recommandation n° 7 :

organiser régulièrement des rencontres avec l'ensemble des acteurs de l'insertion professionnelle des habitants des quartiers et des représentants des habitants eux-mêmes, pour mieux prendre en compte les remontées de terrain dans la définition et le pilotage des dispositifs (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, ANCT) – *mise en œuvre*.

Recommandation n° 1 :

pour chaque dispositif de la politique de l'emploi, suivre le nombre de bénéficiaires habitant en QPV et les dépenses associées et fixer un objectif de résultat propre à cette population (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion) – *mise en œuvre*.

Recommandation n° 4 :

mettre en cohérence les objectifs assignés aux dispositifs de droit commun concernant les habitants des QPV et les moyens alloués aux différents acteurs de l'insertion professionnelle (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, ANCT) – *mise en œuvre*.

politique de la ville dans le document de politique transversale (DPT) consacré à la politique de la ville, document annexé au projet de loi de finances annuel. Le contexte budgétaire contraint se traduit par une baisse récente de cette contribution, passée de 1,28 Md€ en 2024 à 0,94 Md€ (prévision budgétaire pour 2026).

La plupart des dispositifs de l'emploi s'accompagnent désormais d'objectifs concernant les bénéficiaires issus des QPV, comme recommandé par la Cour, mais les résultats annuels obtenus gagneraient à être plus systématiquement explicités dans le document de politique transversale. De même, les indicateurs qui y figurent peuvent être améliorés puisqu'ils ne permettent pas tous de mesurer l'impact des dispositifs dans les QPV.

En réponse à la recommandation n° 4, des efforts financiers ont également été consentis pour doter les opérateurs de moyens plus adaptés aux

objectifs qui leur étaient assignés, notamment vis-à-vis des QPV. Il a ainsi été constaté que le contrat d'objectifs et de performance 2022-2024 de l'ÉPIDE (établissement d'insertion dans l'emploi) avait très fortement accru ses moyens, en cohérence avec l'objectif d'accueil de 40 % de jeunes issus des QPV : les ressources allouées par l'État à l'établissement sont passées de 91,8 M€ en 2021 à 132,1 M€ en 2024 (+44 %). De même, la montée en charge de la garantie jeunes pendant la crise sanitaire, puis du contrat d'engagement jeune (CEJ) qui lui a succédé, a conduit à une augmentation des moyens alloués aux missions locales, pour les deux dispositifs, et à France Travail pour le second. Cette recommandation a donc été « totalement mise en œuvre ».

Enfin, la forte progression de l'apprentissage et ses objectifs en termes de bénéficiaires issus des QPV (80 000 d'ici 2027) ont conduit la DGEFP à déployer fin 2025 un indicateur de pilotage fondé sur le flux de contrats d'apprentissage qui donne une vision hebdomadaire de la part d'apprentis résidant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV). La recommandation n° 3 de la Cour est donc « totalement mise en œuvre », même s'il reste à résoudre en 2026 les derniers problèmes techniques affectant la fiabilité des données (notamment la qualification des adresses des apprentis). En revanche, le souhait exprimé par la Cour dans cette même recommandation d'une amélioration de l'efficacité du dispositif expérimental des prépa-apprentissage, en particulier dans les QPV, est devenu sans objet puisque ce dispositif expérimental, financé grâce aux ressources du plan d'investissement dans les compétences (PIC), n'a pas été reconduit en 2025.

4. Une amélioration en cours de la coordination des acteurs de l'emploi et de la politique de la ville au niveau national et dans les territoires

Au niveau national, la Cour avait regretté en 2022 le cloisonnement entre les politiques publiques menées par le ministère chargé de l'emploi et celui chargé de la ville qui aboutissait à un pilotage national très insatisfaisant (recommandation n° 5). Depuis lors, des avancées ont pu être constatées. La DGEFP et l'ANCT ont mis en place des instances régulières de travail en commun, en vue

notamment d'établir des documents-cadre ; des échanges réguliers ont lieu pour coordonner le co-financement d'associations et divers événements ont été organisés conjointement. L'ANCT intervient aussi plus fréquemment dans les réunions destinées aux services déconcentrés du ministère du travail.

Des travaux ont par ailleurs été engagés en vue de la signature d'une convention interministérielle d'objectifs pour 2025-2030 par les ministres chargés de la ville et de l'emploi. Celle-ci a notamment pour objet de définir les modes de coopération dans le cadre des instances créées par la loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023, d'élaborer des indicateurs et d'objectifs communs, de développer de la data science comme outil de connaissance territoriale et de coordonner le soutien de l'État aux associations œuvrant dans le champ de la politique de la ville. Cette initiative répond aux attentes de la Cour. La convention n'était toutefois pas encore effective début 2026, alors qu'elle devait prendre effet en 2025, ce qui explique que la recommandation n° 5 soit considérée comme « partiellement mise en œuvre ». Le ministère chargé de la ville et l'ANCT ont complété cette démarche

Recommandation n° 3 :

instaurer des indicateurs de suivi spécifiques pour mieux piloter le développement de l'accès des jeunes des QPV à l'apprentissage et améliorer l'efficacité des prépa-apprentissage (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion) – *mise en œuvre*.

Recommandation n° 5 :

développer le travail collaboratif entre la DGEFP et l'ANCT pour établir un diagnostic partagé en amont de la conception des dispositifs d'insertion dans l'emploi et mieux y intégrer les spécificités des QPV ; tenir compte, dès le stade de la conception des dispositifs, des contraintes inhérentes à leur évaluation (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, ANCT) – *partiellement mise en œuvre*.

de rapprochement avec les acteurs de l'emploi et du développement économique par la signature en 2025 de conventions avec France Travail, la Caisse des dépôts et consignations et le groupement d'intérêt public Les entreprises s'engagent.

Au niveau territorial, la Cour recommandait de fusionner avant 2023 les services publics de l'emploi locaux, les services publics de l'insertion et de l'emploi et les cités de l'emploi (recommandation n° 6). Or le cadre de mise en œuvre de la politique de la ville (*Engagement Quartiers 2030*) et de la politique de l'emploi dans les territoires (loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023) a profondément évolué depuis, comme rappelé précédemment.

Les services publics de l'emploi locaux ont été supprimés, de même que l'expérimentation du service public de l'emploi et de l'insertion au niveau départemental. Ils ont été remplacés par un « réseau pour l'emploi » doté d'instances de gouvernance territoriales (comités régionaux, départementaux et locaux pour l'emploi) installées au deuxième semestre 2024 et au premier semestre 2025. Dans le champ de la politique de la ville, *les cités de l'emploi*, dispositif expérimental lancé en 2020 pour fédérer les acteurs de l'emploi, de l'insertion et de la cohésion sociale et assurer aux résidents des QPV le même accompagnement vers l'emploi que s'ils résidaient sur d'autres territoires, se sont déployées sur 84 territoires. Le comité interministériel des villes d'octobre 2023 a décidé la mise en place de 300 pactes plein emploi, en relais des cités de l'emploi, mais cette annonce n'a pas eu de suite, et le financement des cités de l'emploi par l'ANCT n'a pas non plus été pérennisé en 2025.

La recommandation n° 6 est, de fait, « devenue sans objet ». Mais la nécessité d'une meilleure intégration des instances de gouvernance de la politique de la ville et de celle de l'emploi au niveau local demeure. Compte tenu du décalage temporel entre la signature des conventions *Engagement Quartiers 2030* et la constitution des nouveaux comités territoriaux pour l'emploi, leur articulation restait à clarifier. Plusieurs instructions des ministères du travail et de la ville publiées en 2024 et 2025, ainsi que des décisions du comité interministériel des villes de juin 2025, ont retenu le principe d'une intégration des instances de la politique de la ville compétentes dans le champ de l'emploi aux comités locaux pour l'emploi, ce qui va dans le sens d'une simplification de la gouvernance. L'état d'avancement de ce processus dans les territoires n'a toutefois pu être vérifié à ce stade.

Recommandation n° 6 :

fusionner d'ici 2023 les services publics de l'emploi locaux, les services publics de l'insertion et de l'emploi et les cités de l'emploi (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, ANCT) – devenue sans objet.

D'une manière générale, les évolutions intervenues depuis 2022, dans le cadre renouvelé de la politique de la ville et de la politique nationale de l'emploi, vont dans le sens des recommandations de la Cour. Ainsi cinq d'entre elles ont été totalement mises en œuvre, une l'est partiellement et une autre est devenue sans objet. Le cadre dans lequel la politique nationale de l'emploi contribue à la politique de la ville s'est amélioré ces dernières années. Il reste cependant à traduire ces progrès dans les faits en améliorant significativement la situation de l'emploi dans les QPV, les résultats étant jusqu'à présent en deçà des ambitions exprimées régulièrement à l'occasion des comités interministériels des villes.

Les conventions entre les professionnels de santé de ville et l'assurance maladie : une contribution à l'efficience des dépenses à renforcer



La France a développé depuis plus de 50 ans un modèle d'organisation des relations avec les professionnels de santé exerçant en libéral fondé, historiquement, sur un système de conventions qui assure la solvabilité de la patientèle, grâce au remboursement par la sécurité sociale de soins en contrepartie du respect par ces professionnels de tarifs opposables. Ces conventions sont signées entre l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM), qui fédère les régimes d'assurance maladie (général et agricole), et les représentants des professionnels de santé exerçant en libéral (notamment médecins, chirurgiens-dentistes, sages-femmes, infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes).

Centré à l'origine sur la tarification des actes et la rémunération, cet ensemble conventionnel traite désormais de la structuration de l'offre de soins, de la santé publique, de la qualité des pratiques et de l'efficience des prises en charge. Ainsi, les conventions sont devenues un instrument de régulation visant à concilier l'exercice libéral des professionnels de santé installés en ville, les enjeux de réorganisation du système de santé et les objectifs de maîtrise financière de celui-ci.

En 2025, le remboursement des honoraires médicaux, dentaires et paramédicaux a représenté 47,7 Md€.

En 2022, dans ses travaux sur les conventions entre les professionnels de santé de ville et l'assurance maladie¹, la Cour mettait en lumière plusieurs insuffisances du dispositif actuel et avait formulé les recommandations suivantes :

En 2025, le remboursement des honoraires médicaux, dentaires et paramédicaux représentait 47,7 Md€, soit environ 18 % de l'ensemble des dépenses de l'assurance maladie obligatoire, en croissance de 5 % par rapport à 2024. Cette croissance est supérieure à celle de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM)². Compte tenu du dynamisme des dépenses de santé depuis la fin de la pandémie, les négociations conventionnelles constituent un enjeu de premier plan pour maîtriser la trajectoire des finances sociales.

Depuis 2022, le nombre de conventions est resté important³ : de nouvelles conventions ont été signées en 2022 avec les pharmaciens, en 2023 avec

les chirurgiens-dentistes, en 2024 avec les médecins et un accord a été conclu en 2025 avec les centres de santé ; de nombreux avenants ont également été signés avec la plupart des 12 professions de santé conventionnées. Un certain nombre d'actes a été revalorisé sur la période récente, dans un contexte d'inflation forte en 2022 et 2023. La nouvelle convention signée avec les représentants des médecins a par exemple représenté un montant d'1,6 Md€.

En 2022, la Cour avait centré ses recommandations sur trois sujets, dont la mise en œuvre a légèrement progressé depuis.

1. Les enjeux de maîtrise des dépenses, toujours absents du cadrage des relations conventionnelles

La première observation de la Cour concernait le fait que la maîtrise des dépenses d'assurance maladie ne constituait pas un élément central des relations conventionnelles. Des dispositifs conventionnels

¹ Cour des comptes, « *Les conventions entre les professionnels de santé de ville et l'assurance maladie : une contribution à l'efficience des dépenses à renforcer* », chapitre III, *Rapport sur l'application des lois de financements de la sécurité sociale*, mai 2022.

² Cour des comptes, « *Les dérives continues dans l'exécution de l'ONDAM, un pilotage efficace à retrouver* », chapitre II, *Rapport sur l'application des lois de financements de la sécurité sociale*, 2025 : l'ONDAM a crû de 3,5 % entre 2023 et 2024.

³ 25 textes (conventions ou avenants) signés de 2022 à 2025, comparables aux 26 textes négociés de 2018 à 2021.

de régulation étaient prévus par les textes mais demeuraient limités et peu utilisés. Enfin, les dépenses associées aux nouvelles mesures conventionnelles ne faisaient pas l'objet d'un suivi précis.

La Cour proposait une utilisation plus active de ces mesures de régulation et un renforcement du rôle du gouvernement et du Parlement dans le cadrage financier pluriannuel de la démarche conventionnelle, afin que celle-ci soit davantage en cohérence avec l'ONDAM. En outre, un contrôle *ex post* par les ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale des mesures conventionnelles au regard des objectifs financiers était encouragé par la Cour.

Ces constatations débouchaient sur deux recommandations :

3. systématiser l'élaboration des lettres ministérielles d'orientation adressées au directeur général de l'UNCAM, et renforcer les pouvoirs de régulation des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale.

Les lettres ministérielles d'orientation sont désormais quasi-systématiquement envoyées au négociateur de l'assurance maladie⁴ avant l'ouverture des négociations conventionnelles.

La Cour note en outre que des mesures de régulation ont été activées depuis 2022. Ainsi, en 2025, le « risque sérieux » de dépassement de l'ONDAM, identifié par le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie⁵, a conduit au décalage d'un certain nombre de mesures conventionnelles (revalorisation des actes des médecins spécialistes, des chirurgiens-dentistes et des masseurs kinésithérapeutes).

Ce mécanisme, créé en 2008 pour mieux conditionner les dispositifs conventionnels à la maîtrise de la trajectoire financière, n'avait encore jamais été actionné.

Toutefois les pouvoirs de contrôle des ministres n'ont pas été élargis par les textes. L'entrée en vigueur d'un texte conventionnel est soumise à l'approbation des ministres chargés de la santé, mais le non-respect de la trajectoire financière ne fait toujours pas partie des motifs de refus⁶.

La recommandation est donc partiellement mise en œuvre.

4. rendre publics, à l'issue des négociations, les objectifs pluriannuels de dépenses par convention ; mettre en place un suivi régulier du coût détaillé et complet de chaque convention.

Les principales mesures conventionnelles, en particulier les revalorisations d'actes, sont régulièrement mentionnées au sein de documents généraux, tels les rapports de la commission des comptes de la sécurité sociale ou les annexes des projets de loi de financement de la sécurité

sociale⁷. Ponctuellement, des bilans concernant certaines mesures ont été publiés⁸. Récemment, les conséquences financières de nouvelles mesures conventionnelles ont également fait l'objet d'une publicité pour les négociations les plus importantes, comme la convention médicale 2024-2029 ou les derniers avenants concernant les masseurs-kinésithérapeutes, les sages-femmes, et les infirmiers.

Recommandation n° 3 :

systématiser l'élaboration des lettres ministérielles d'orientation adressées au directeur général de l'UNCAM, et renforcer les pouvoirs de régulation des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale (ministère chargé de la santé et des affaires sociales) – partiellement mise en œuvre.

Recommandation n° 4 :

rendre publics, à l'issue des négociations, les objectifs pluriannuels de dépenses par convention ; mettre en place un suivi régulier du coût détaillé et complet de chaque convention (ministère chargé de la santé et des affaires sociales, CNAM) – partiellement mise en œuvre.

⁴ Le directeur général de l'UNCAM.

⁵ Dispositif prévu à l'article L. 162-14-1-1 du code de la sécurité sociale.

⁶ Art L. 162-15 du code de la sécurité sociale.

⁷ Lois de financement ou d'approbation des comptes de la sécurité sociale.

⁸ Par exemple sur la rémunération sur objectif de santé publique des médecins : *Rémunération sur objectifs de santé publique 2024 pour les médecins : hausse des montants versés* | L'Assurance Maladie | Presse.

En revanche, dans un chapitre du rapport sur l'application des lois de financements de la sécurité sociale (RALFSS) paru en mai 2026⁹ portant sur les dépenses de soins dentaires, la Cour a constaté que : « *cette recommandation n'a pas été mise en œuvre ni au stade prévisionnel lors de la conclusion des conventions dentaires, ni lors de leur exécution* ».

Dans la mesure où un certain nombre d'objectifs financiers concernant les dernières négociations conventionnelles a été publié, la recommandation est considérée comme partiellement mise en œuvre. La Cour regrette cependant l'absence d'un véritable suivi régulier et détaillé des mesures conventionnelles.

2. Une logique de rémunération au forfait encore trop peu présente

La deuxième série de constatations de la Cour concernait le dispositif conventionnel comme outil d'orientation qualitative des pratiques des professionnels au travers de modalités de rémunération individuelle, pour promouvoir la prévention, cibler des catégories de patients ou améliorer l'organisation des parcours.

La Cour notait un poids toujours prépondérant de la tarification à l'acte, caractéristique du modèle de financement français, qui peut être source de dérives inflationnistes. La rémunération au forfait permet de mieux promouvoir les objectifs de santé publique et de prévention, au travers notamment de la rémunération sur objectif de santé publique (ROSP) ou de la rémunération « à la capitation »¹⁰. Un certain nombre de forfaits pouvaient également soutenir la modernisation des cabinets (informatisation). La mise en place d'honoraires de dispensation à l'ordonnance (et non plus uniquement à la boîte)

Recommandation n° 5 :

accroître la part forfaitaire de la rémunération des médecins généralistes ; introduire une part forfaitaire dans la rémunération des autres professions, ou accroître son niveau (ministère chargé de la santé et des affaires sociales, CNAM) – partiellement mise en œuvre.

pour les pharmaciens était identifiée comme une évolution encourageante.

Ces constatations ont abouti à une recommandation :

5. accroître la part forfaitaire de la rémunération des médecins généralistes ; introduire une part forfaitaire dans la rémunération des autres professions, ou accroître son niveau.

Depuis 2022, plusieurs évolutions conventionnelles sont intervenues en matière de rémunération forfaitaire. Ainsi les sages-femmes ont bénéficié de la création d'un forfait pour l'exercice de la fonction de sage-femme référente¹¹ et d'une rémunération forfaitaire de santé publique visant à valoriser certaines missions de prévention¹².

La nouvelle convention médicale 2024-2029 prévoit une simplification des rémunérations forfaitaires, en les fusionnant au 1^{er} janvier 2026 au sein du forfait médecin traitant (FMT)¹³. La profession infirmière avait déjà connu une évolution importante en 2019 avec la création du bilan de santé infirmier, servant de base à la rémunération forfaitaire de la prise en charge de patients dépendants¹⁴. Par ailleurs, la valorisation croissante de l'exercice coordonné au sein de structures diverses s'appuie essentiellement sur des rémunérations forfaitaires portées par les conventions pluriprofessionnelles, dans lesquelles les médecins généralistes sont très impliqués.

⁹ Cour des comptes, « *Les soins dentaires : des réformes aux effets incertains, un pilotage à renforcer* », chapitre VI, *Rapport sur l'application des lois de financements de la sécurité sociale*, mai 2026.

¹⁰ C'est-à-dire une rémunération en fonction du nombre de personnes suivies et non du nombre d'actes (de consultations) réalisés.

¹¹ Avenant n° 6 signé en 2023.

¹² Avenant n° 7 signé en 2023 ; la ROSP valorise notamment des missions de dépistage, de vaccination ou d'éducation thérapeutique auprès des femmes.

¹³ Qui intègre désormais la rémunération sur objectif de santé publique (ROSP), le forfait patientèle médecin traitant (FPMT) et un volet prévention (majorations de 5 € par indicateur validé, axé sur les vaccinations, dépistages, suivi des maladies chroniques, etc.).

¹⁴ Avenant n° 6 à la convention infirmière.

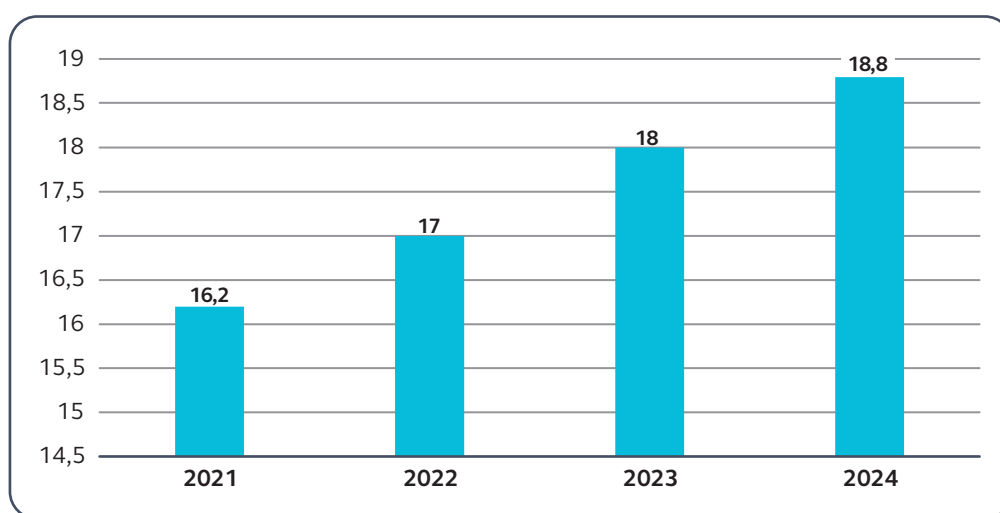
Ainsi, la part de la rémunération forfaitaire des médecins généralistes a crû régulièrement, bien que modestement, ces quatre dernières années.

En 2025, cette proportion ne devrait pas croître, et pourrait même baisser, compte tenu de l'importante revalorisation du tarif de la consultation des médecins généralistes (passage de 26,5 € à 30 € soit une progression de 13 %)¹⁵.

La convention médicale 2024-2029 prévoit la possibilité pour des équipes volontaires (au sein de cabinet de groupe ou de maison de santé)

d'expérimenter une rémunération à la capitation (à la place d'une rémunération à l'acte), à partir de 2026¹⁶. Cette expérimentation viendra s'ajouter à d'autres initiatives du même type, comme le projet « paiement en équipe de professionnels de santé » (PEPS), qui substitue une rémunération forfaitaire, pour la plupart des actes médicaux, au paiement à l'acte. S'agissant des pharmaciens, la part de leur rémunération forfaitaire est devenue significative avec la mise en place de l'honoraire à l'ordonnance en 2019, qui représentait 22 % de leurs revenus en 2023¹⁷.

Évolution de la proportion des rémunérations forfaitaires (en %) au sein des honoraires des médecins généralistes entre 2021 et 2024



Source : Cour des comptes d'après données CNAM

Toutefois, la part de rémunération forfaitaire pour les autres professionnels de santé exerçant en ville reste anecdotique : elle représentait, en 2024, 2,1 % des honoraires des sages-femmes, 0,7 % pour les masseurs-kinésithérapeutes et 0,5 % pour les infirmiers.

En s'appuyant sur ces évolutions, la Cour considère que cette recommandation est partiellement mise en œuvre.

3. L'absence d'évolution de l'architecture du cadre conventionnel

La troisième série de constatations de la Cour portait sur l'inadéquation du cadre conventionnel

aux nouveaux modes d'exercice des professionnels de santé et aux enjeux de transformation du système de santé. Cette inadéquation concerne le contenu-même de ces négociations qui englobe une grande variété de thèmes sans ligne directrice cohérente (allant de la télémédecine, aux enjeux de prévention en passant par les feuilles de soin électroniques). Cela n'empêche pas, par ailleurs, que certaines demeurent insuffisamment prises en compte, comme le partage de compétences entre professionnels.

La Cour notait que le calendrier des négociations, le contenu de chacun des textes conventionnels et les montants financiers associés mettaient en évidence

¹⁵ Données 2025 non disponibles à la date de parution du rapport.

¹⁶ Partie 8 de la convention 2024-2029 : « le paiement collectif forfaitaire en équipe de professionnels de santé offre la possibilité d'être rémunéré collectivement par un forfait substitutif à l'acte » ; [appel à candidature lancé en 2025](#).

¹⁷ La rémunération forfaitaire des pharmaciens était quasiment inexistante auparavant. Voir Cour des comptes, « [Les pharmacies d'officine : un modèle en mutation](#) », Chapitre XI, [Rapport sur l'application des lois de financements de la sécurité sociale 2025](#).

la primauté accordée aux discussions avec chaque profession prise séparément dont, en particulier, les médecins, au détriment d'une approche interprofessionnelle qu'il faudrait renforcer dans un souci de simplification et d'efficacité. La Cour proposait de ce fait de renforcer la cohérence d'ensemble des conventions, en définissant une stratégie pluriannuelle de négociation qui fixerait, non seulement les principaux thèmes mais aussi, leur inscription dans le temps, tout en conservant la souplesse de l'outil conventionnel.

Ces observations ont donné lieu à deux recommandations :

1. définir une stratégie pluriannuelle de négociations conventionnelles, conformément aux objectifs de coordination et de gradation des soins fixés par la stratégie nationale de santé, et ajuster à cet effet le cadre législatif et réglementaire.

La Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) considère que les lettres de cadrage émises en préparation des différentes négociations conventionnelles permettent la définition d'une stratégie pluriannuelle et le rappel des priorités de santé qu'il lui est demandé de porter dans le cadre de ces négociations. Le ministère chargé de la santé et de la sécurité sociale considère, quant à lui, que l'article 41 de la LFSS 2025¹⁷ ouvre la possibilité de conclure des accords pluriannuels de maîtrise des dépenses d'assurance maladie dans certains secteurs (imagerie et laboratoires d'analyse médicale). Une extension à d'autres actes techniques était prévue dans le PLFSS pour 2026 mais n'a finalement pas été maintenue dans le texte voté¹⁸.

Ces différents documents ne sauraient toutefois tenir lieu de stratégie pluriannuelle globale de négociations, articulée avec les priorités formalisées dans la stratégie nationale de santé. La Cour considère que cette recommandation n'est pas mise en œuvre.

Recommandation n° 1 :

définir une stratégie pluriannuelle de négociations conventionnelles conformément aux objectifs de coordination et de gradation des soins fixés par la stratégie nationale de santé, et ajuster à cet effet le cadre législatif et réglementaire (ministère chargé de la santé et des affaires sociales, CNAM) – non mise en œuvre.

Recommandation n° 2 :

renover l'architecture conventionnelle en supprimant l'accord-cadre interprofessionnel, en concluant des accords conventionnels interprofessionnels entre deux ou trois professions et en recentrant les conventions professionnelles sur les seules spécificités des professions (ministère chargé de la santé et des affaires sociales, CNAM) – non mise en œuvre.

2. renover l'architecture conventionnelle en supprimant l'accord-cadre interprofessionnel, en concluant des accords conventionnels interprofessionnels entre deux ou trois professions et en recentrant les conventions professionnelles sur les seules spécificités des professions.

La Cour estimait qu'il serait logique d'inverser l'ordre des négociations en commençant par les négociations pluriprofessionnelles, à conduire sur un périmètre élargi. Un accord interprofessionnel concernant l'ensemble des professions comprendrait ainsi toutes les mesures communes figurant dans les conventions professionnelles, notamment celles relatives à la télétransmission, aux modalités de coordination des parcours, à la contribution à la couverture des cotisations sociales des professionnels libéraux ou au tarif de certains actes réalisés par plusieurs professionnels. Il serait complété par des accords-cadres interprofessionnels à géométrie variable conclus avec certaines professions, pour clarifier leurs compétences partagées et structurer des prises en charge coordonnées. Les conventions professionnelles traiteraient, ensuite, des seules spécificités de chaque profession.

¹⁷ Art 41 : des accords de maîtrise de dépenses peuvent être conclus dans le champ de l'imagerie médicale et de la biologie. Un accord permettant de réaliser au moins 300 M€ d'économies en imagerie sur les années 2025-2027 doit être conclu avant le 30 septembre 2025. Si aucun accord n'est signé avant cette date, des baisses tarifaires peuvent être réalisées unilatéralement par l'assurance maladie jusqu'au 31 octobre 2025.

¹⁸ Articles 24 et 25 du projet de loi de financement de la sécurité sociale 2026, qui font notamment référence aux activités de dialyse, de radiothérapie et aux soins dentaires.

Aucune avancée n'a été faite jusqu'à présent dans cette direction. La seule évolution introduite récemment porte sur les modalités de négociation de l'accord conventionnel interprofessionnel concernant les maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP)¹⁹. Elle ne vient toutefois pas modifier l'architecture globale de l'édifice conventionnel.

La CNAM partage le constat d'une nécessaire clarification de l'articulation entre le cadre actuel des négociations avec les différentes professions, d'une part, et les accords pluriprofessionnels, d'autre part. Elle identifie toutefois un risque de « pression » à la hausse, dans l'hypothèse de négociations tarifaires conduites avec les représentants de plusieurs professions.

Pour les mêmes raisons que précédemment, la Cour considère que cette recommandation n'est pas mise en œuvre.

Des cinq recommandations présentes dans le rapport de la Cour, trois sont partiellement mise en œuvre et deux ne sont pas mises en œuvre.

L'évolution du dispositif conventionnel depuis 2022 n'a pas permis de maîtriser les dépenses d'assurance maladie. L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) a été dépassé entre 2021 et 2024, les dépenses de soins de ville ayant contribué à cette forte dynamique. Les évolutions conventionnelles n'ont pas non plus permis la montée en puissance de la rémunération forfaitaire des professionnels de santé, qui favoriserait l'atteinte d'objectifs de santé publique. L'architecture conventionnelle est caractérisée par des discussions mono-professionnelles quasi-permanentes, qui tiennent insuffisamment compte de l'évolution des modes d'exercice pluriprofessionnels et partagés.

¹⁹ Article 35 de la LFSS pour 2023 ; il prévoit la présence, mais seulement en tant qu'observateur, des organisations représentant les MSP lors des négociations.

Le régime de sécurité sociale des marins



L'Établissement national des invalides de la marine (ÉNIM) est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de la mer, de la sécurité sociale et du budget. Il gère le régime spécial de sécurité sociale des gens de mer relevant des secteurs du commerce, de la pêche, des cultures marines et de la plaisance professionnelle. À ce titre, il assure la couverture des principaux risques sociaux, notamment la vieillesse, le décès, les accidents du travail et les maladies professionnelles, ainsi que les risques maladie, maternité et invalidité.

Les prestations versées en 2025 s'élevaient à 1 456,8 M€.



En décembre 2025, l'ÉNIM recensait, au titre du risque vieillesse, 29 588 marins actifs et 100 751 retraités et, au titre du risque maladie, 84 618 affiliés, dont 18 718 ayants droit. Les prestations versées en 2025 s'élevaient à 1 047,1 M€ au titre des pensions de retraite, 347,5 M€ pour les prestations de maladie et maternité, 57,1 M€ pour les prestations légales relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles, et 5,1 M€ pour les pensions d'invalidité et de décès.

Dans son *Rapport sur l'application des lois de financements de la sécurité sociale* publié en mai 2023 (chapitre X, *Le régime de sécurité sociale des marins : une réforme indispensable*)¹, la Cour avait porté une appréciation très critique sur la gestion et le fonctionnement de ce régime spécial au cours de la période 2016-2021. Elle mettait en évidence le caractère atypique du régime, tant du point de vue de son fonctionnement, largement obsolète, que de ses modalités de financement, fortement dépendantes des subventions. Elle avait conclu à la nécessité d'une réforme d'ampleur du régime spécial visant à le rapprocher du droit commun, en formulant quatre recommandations portant sur l'ensemble des risques couverts ainsi que sur l'assiette et les exonérations de cotisations. Trois ans après la publication de ces travaux, aucune des recommandations formulées par la Cour n'a été mise en œuvre.

1. Des évolutions qui tardent à se concrétiser concernant les règles de cotisations et d'acquisition des droits à prestations

En 2023, la Cour avait formulé deux recommandations relatives à l'assiette et aux exonérations de cotisations du régime des marins. La première visait notamment à refonder l'assiette des cotisations sur la base du revenu brut et la seconde à appliquer un taux unique de cotisation patronale à l'ensemble des employeurs maritimes. Aucune de ces recommandations n'a été mise en œuvre.

a) Une refonte complexe de l'assiette des cotisations

Alors que le secteur maritime a connu des transformations profondes depuis l'après-guerre, les règles applicables aux branches retraite et maladie du régime des marins sont demeurées largement inchangées. Elles reposent sur une classification particulièrement détaillée, comprenant 20 catégories d'emplois, et sur une grille de salaires forfaitaires conçues pour des pratiques professionnelles aujourd'hui dépassées. Cette assiette forfaitaire, très éloignée des rémunérations effectivement perçues, conduit à calculer cotisations et revenus de remplacement sur des bases sensiblement inférieures à la réalité des rémunérations perçues. Près de 95 % des pensions de retraite sont actuellement liquidées sur la base de seulement cinq catégories parmi

¹ Cour des comptes, « *Le régime de sécurité sociale des marins : une réforme indispensable* », chapitre X, *Rapport sur l'application des lois de financements de la sécurité sociale*, mai 2023

les 20, révélant la déconnexion croissante des règles du régime avec les métiers réellement exercés.

Ce constat avait conduit la Cour à recommander de refonder l'assiette des cotisations et l'acquisition des droits sociaux des marins sur la base du revenu brut, tout en préservant les droits à retraite constitués antérieurement dans le cadre du régime spécial fondé sur les salaires forfaitaires.

À la suite de la publication du rapport en mai 2023, une première concertation interministérielle a été engagée. Si ces échanges ont permis un premier cadrage des orientations envisagées, le contexte politique n'a pas permis de prolonger les travaux, ni de procéder aux arbitrages nécessaires. La recommandation n'a pas été mise en œuvre.

L'ÉNIM a néanmoins conduit des travaux préparatoires afin d'évaluer la faisabilité et les impacts d'une telle réforme. Les premières analyses indiquent qu'en moyenne, les salaires réels sont deux fois supérieurs aux salaires forfaitaires et qu'au moins la moitié des assurés verraient leurs cotisations et leurs prestations augmenter significativement. Les marins reclassés dans des catégories supérieures verraient leur assiette de cotisation croître et leurs prestations augmenter tandis que les reclassements à la baisse se traduiraient par une diminution des cotisations et des droits moindres. L'impact global sur l'équilibre financier dépendrait ainsi de la répartition de ces reclassements. Les effets de la réforme apparaîtraient en outre très différents selon les secteurs d'activité, pouvant conduire à envisager des adaptations sectorielles de la grille.

Dans ce cadre, une première étape pourrait consister à retenir les salaires réels uniquement comme critère d'entrée dans une grille catégorielle

modernisée, avant de revoir le calcul des cotisations et des prestations. Cette évolution permettrait de renforcer la corrélation entre le salaire perçu et les catégories de la grille de classement.

Compte tenu de la complexité et de la sensibilité de la réforme envisagée, la Cour propose, dans l'immédiat, de viser ce jalon intermédiaire, comme première étape facilitant à plus long terme la mise

en œuvre de la recommandation de 2023. L'atteinte de ce jalon intermédiaire d'ici 2029, dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de gestion de l'ÉNIM (2027-2031), devrait être recherchée sans aggraver le déséquilibre structurel du régime.

b) Une unification contestée des taux de cotisations patronales dans un contexte de forte concurrence internationale

En 2023, la Cour a relevé que le régime spécial se distingue par un niveau de complexité particulièrement élevé, résultant de la coexistence de nombreux taux de cotisations patronales. Ceux-ci varient selon le type de navire, le secteur d'activité, le mode de navigation ou encore le statut des salariés. Cette diversité, qui se traduit par l'existence de onze taux distincts pour la retraite et d'autant pour la prévoyance, engendre une multiplicité de situations individuelles et nuit fortement à la lisibilité du dispositif.

La Cour avait recommandé une simplification d'ensemble, reposant notamment sur l'adoption d'un taux unique de cotisations patronales, les soutiens sectoriels devant relever de mécanismes budgétaires explicites.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. S'agissant des entreprises d'armement maritime, l'extension, à compter de 2018, des exonérations

Recommandation n° 35 :

refonder l'assiette des cotisations et l'acquisition de droits aux prestations de sécurité sociale des marins sur la base du revenu brut en préservant les droits à retraite antérieurement constitués dans le régime spécial sur la base des salaires forfaitaire (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, au ministère de la santé et de la prévention, secrétariat d'État auprès de la Première ministre, chargé de la mer) – *non mise en œuvre*.

Recommandation n° 38 :

appliquer un seul taux de cotisation patronale à tous les employeurs maritimes et prévoir un dispositif simplifié de réduction ou d'exonération de charges modulable uniquement en fonction des contraintes économiques propres à chaque secteur maritime (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, au ministère de la santé et de la prévention, secrétariat d'État auprès de la Première ministre, chargé de la mer) – *non mise en œuvre*.

de cotisations patronales aux navires de fret et de service a produit des effets limités au regard des objectifs poursuivis. Les emplois concernés, majoritairement qualifiés et bien rémunérés, sont davantage soumis à une concurrence internationale fondée sur des facteurs hors-prix que sur le coût du travail, de sorte que le dispositif a pour conséquence une sorte d'effet d'aubaine. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 a recentré ces exonérations sur les marins embarqués sur les navires de transport de passagers, les navires câbliers et les navires de service liés aux énergies marines renouvelables (hors transport).

La direction du budget et la direction de la sécurité sociale se déclarent toujours favorables, sur le principe, à une unification des taux de cotisations patronales et à une rationalisation des dispositifs d'exonération et de réduction de cotisations existants. Elles reconnaissent que la multiplicité des taux fait peser un risque de rupture d'égalité entre les affiliés du régime spécial et ceux relevant du droit commun, tout en contribuant à la complexité juridique du régime des marins. Elles soulignent toutefois que cette situation résulte de décisions successives prises en concertation avec les acteurs du secteur.

La direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture exprime, pour sa part, une opposition à la recommandation de la Cour. Elle fait valoir que l'unification des taux de cotisations patronales aurait des incidences sur les exonérations applicables aux marins embarqués sur des navires exposés à la concurrence internationale, lesquelles font l'objet d'une compensation par l'État. Elle rappelle en outre avoir préconisé, dès 2022, qu'une éventuelle réforme s'accompagne d'une période de transition longue, de l'ordre de quinze à vingt ans, et que l'assiette de cotisation tienne compte, pour le secteur de la pêche, de son caractère cyclique et de sa forte exposition aux aléas économiques.

Selon une étude de l'ÉNIM de 2024, un nombre limité de taux par secteur d'activité, au maximum trois, permettrait de couvrir environ 80 % des marins déclarés. L'étude conclut qu'une rationalisation serait possible sans affecter de manière significative ni les recettes de l'établissement ni le niveau global des cotisations acquittées. Une telle évolution supposerait toutefois une révision de l'ensemble

des textes réglementaires fixant les taux, afin de les regrouper dans un cadre normatif unique.

La Cour réitère en conséquence sa recommandation visant à simplifier le dispositif et invite les autorités de tutelle à s'appuyer sur les travaux engagés par l'ÉNIM à cet effet. Il demeure nécessaire de clarifier et de rationaliser la réglementation relative aux cotisations patronales, tout en prenant en compte les contraintes résultant de l'exposition du secteur maritime à la concurrence internationale, et de ne pas dégrader l'équilibre financier du régime. Une réduction à trois taux de cotisations patronales maximum par secteur d'activité devrait être envisagée d'ici 2029.

2. Des réticences à remettre en cause les avantages en matière de retraite

En 2023, outre la refonte de l'assiette des cotisations sur la base du revenu brut (cf. 1.1), la Cour avait formulé une recommandation visant à faire évoluer le régime de retraite des marins. Celle-ci prévoyait, d'une part, la restauration d'une durée minimale de cinq années d'affiliation en-deçà de laquelle les marins ne seraient plus éligibles à une pension spéciale et, d'autre part, l'introduction de conditions d'âge et de ressources pour l'accès à la pension de réversion. Cette recommandation n'a, à ce jour, donné lieu à aucune traduction opérationnelle.

a) Des réserves à l'égard d'un relèvement de la durée minimale d'activité ouvrant droit à pension spéciale

La possibilité de liquider une pension après une durée d'affiliation très courte constitue une spécificité du régime, héritée de la loi de 1941 instituant une pension dite « exceptionnelle ». Si une condition minimale de cinq années avait été introduite par la loi du 12 juillet 1966, celle-ci s'accompagnait d'un dispositif de pension de coordination avec le régime

Recommandation n° 36 :

restaurer la durée de cinq ans d'affiliation, en-dessous de laquelle les marins ne sont pas éligibles à la pension spéciale et introduire des conditions d'âge minimum et de ressources pour le bénéfice de la pension de réversion (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, au ministère de la santé et de la prévention, secrétariat d'État auprès de la Première ministre, chargé de la mer) – *non mise en œuvre*.

général pour les assurés ne remplissant pas cette condition, consistant à calculer leur pension selon les règles du régime général. La loi du 27 janvier 1987 a rétabli une condition minimale de trois mois de service ouvrant droit à pension spéciale.

Pour les administrations de tutelle, l'absence de mise en œuvre de la recommandation de la Cour s'explique par cette évolution historique, par la nature souvent discontinue des carrières maritimes et par la sensibilité du sujet. Elles rejoignent néanmoins l'analyse de la Cour sur l'intérêt de limiter le versement de pensions très faibles, à l'exception de la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture, qui insiste sur la nécessité d'une concertation approfondie avec les professionnels du secteur afin de s'assurer de l'acceptabilité sociale de la mesure.

À la demande de ses administrations de tutelle, l'ÉNIM a conduit des travaux d'évaluation des effets d'un relèvement de la durée minimale d'activité. Ces travaux montrent qu'une part significative des pensions de droit propre versées par l'ÉNIM est actuellement attribuée à des assurés ayant cotisé pendant une courte période. En 2024, parmi les 54,9 % des nouveaux retraités qui bénéficient d'une pension spéciale (c'est-à-dire pour une durée de services comprise entre trois mois et quinze ans), 32 % avaient eu des carrières inférieures à deux ans et 65 % à des carrières inférieures à cinq ans. Ces pensions représentent un volume financier annuel limité², mais un relèvement du seuil minimal à deux ou cinq ans produirait des économies financières croissantes dans le temps, atteignant à long terme plusieurs millions d'euros par cohorte annuelle³.

L'ÉNIM souligne toutefois que le relèvement du seuil minimal comporterait des risques importants en termes d'acceptabilité sociale. Il entraînerait, par ailleurs, un recours accru aux pensions liquidées en coordination avec le régime général, dont la gestion est plus complexe et repose sur des échanges inter-régimes et des systèmes d'information encore imparfaitement interfacés.

La Cour réaffirme l'intérêt d'un relèvement du seuil de liquidation des pensions spéciales, qui pourrait être mis en œuvre d'ici 2029, pour limiter le versement de trop faibles pensions. Elle réitère en conséquence sa recommandation de 2023.

b) Des oppositions à l'introduction de conditions d'âge et de ressources pour bénéficier d'une pension de réversion

S'agissant de l'introduction de conditions d'âge ou de ressources pour le bénéfice d'une pension de réversion, les administrations de tutelle expriment des réserves. Elles soulignent que le secteur maritime se caractérise par un risque de décès plus élevé que d'autres, faisant de la pension de réversion un enjeu social majeur pour les ayants droit. De nombreux régimes spéciaux accordent des pensions de réversion sans condition de ressources, voire sans condition d'âge.

Les travaux exploratoires de l'ÉNIM montrent que l'introduction d'un âge minimal d'ouverture des droits à 55 ans permettrait de réaliser progressivement des économies sur les dépenses de prestations. Les économies potentielles qui résulteraient de l'instauration d'une condition de ressources ne peuvent, à ce jour, être estimées de manière fiable.

Au regard de ces éléments, la Cour réitère sa recommandation de 2023, tout en précisant la nécessité d'adapter l'âge minimal d'ouverture des droits à la pension de réversion au risque de décès propre au secteur maritime.

3. De fortes résistances à l'affiliation des marins au régime général d'assurance maladie

En 2023, outre la refonte de l'assiette des cotisations sur la base du revenu brut (cf. 1.1), la Cour avait recommandé l'affiliation progressive des marins à la branche maladie du régime général, en privilégiant dans un premier temps les prestations en nature, puis en étendant cette affiliation aux prestations

² 167 802 € pour les 397 pensions spéciales reposant sur moins de deux annuités et 780 473 € pour les 817 pensions spéciales reposant sur moins de cinq annuités.

³ Selon l'ÉNIM, de l'ordre de 1,15 M€ à l'issue des cinq premières années pour un relèvement du seuil minimal à deux annuités et de 5,5 M€ pour un relèvement du seuil minimal à cinq annuités.

Recommandation n° 37 :

affilier les marins à la branche maladie du régime général en commençant par les prestations en nature et en poursuivant par les prestations en espèces et la couverture des accidents du travail et des maladies professionnelles pour les actifs (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, au ministère de la santé et de la prévention, secrétariat d'État auprès de la Première ministre, chargé de la mer) – *non mise en œuvre*.

en espèces ainsi qu'à la couverture des accidents du travail et des maladies professionnelles pour les actifs. Cette recommandation n'a, à ce stade, donné lieu à aucune traduction opérationnelle.

a) Une affiliation au régime général qui serait favorable à la majorité des assurés mais que jugent complexe les administrations de tutelle

L'ÉNIM a examiné les effets qui résulteraient d'un alignement du calcul des indemnités journalières sur le salaire réel, afin de se rapprocher du droit commun. Les simulations réalisées montrent que cette évolution serait favorable à 65 % des marins et ne serait défavorable qu'aux catégories correspondant aux niveaux de rémunération les plus élevés.

Les administrations de tutelle expriment toutefois des positions divergentes s'agissant de l'affiliation des marins à la branche maladie du régime général.

La direction du budget se prononce en faveur d'une telle évolution, dans une logique de convergence, cohérente avec les évolutions engagées pour d'autres régimes spéciaux relevant de sa compétence.

La direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture souligne que le régime actuel intègre des spécificités directement liées aux conditions d'exercice de la profession, notamment la distinction entre maladie en navigation et hors navigation, absente du régime général. Il serait nécessaire de préciser les indemnités relevant de la branche maladie et celles relevant de la branche accidents du travail et maladies professionnelles en cas d'intégration au régime général. La direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture rappelle par ailleurs le contexte de forte concurrence internationale du secteur maritime et la nécessité de préserver l'attractivité du pavillon français.

Dans ces conditions, elle juge une réforme d'une telle ampleur prématurée.

La direction de la sécurité sociale adopte une position intermédiaire. Elle reconnaît l'intérêt de la recommandation sur le principe, mais souligne les contraintes pesant sur sa mise en œuvre, au premier rang desquelles figure l'exposition du secteur maritime à une concurrence internationale intense. Elle insiste également sur la nécessité d'un alignement préalable des taux et des assiettes de cotisation applicables à la branche maladie. Un tel ajustement, qui pourrait être envisagé de manière progressive, présente toutefois une forte sensibilité et soulèverait des difficultés opérationnelles importantes pour l'ÉNIM.

La Cour réitère cette recommandation dont la mise en œuvre serait favorable à la majorité des assurés. Son application est toutefois en partie conditionnée à la mise en œuvre de la première recommandation de 2023 (cf. 1.1), puisqu'elle suppose d'asseoir les cotisations sur le salaire réel.

b) Une réflexion active sur le cas particulier des accidents du travail-maladies professionnelles

Selon la Cour, l'affiliation des marins à la branche maladie du régime général devait être étendue à la couverture des accidents du travail et des maladies professionnelles pour les actifs.

Plutôt qu'un rattachement au régime général, la direction de la sécurité sociale et la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture ont réintroduit l'idée de la création d'une branche spécifique consacrée aux accidents du travail et aux maladies professionnelles (AT-MP) spécifique aux marins. L'ÉNIM dispose déjà, depuis 2024, d'un département consacré au traitement des AT-MP.

La création d'une branche AT-MP au sein du régime des gens de mer avait été décidée dans son principe par le comité interministériel de la mer réuni en 2017, sans toutefois être suivie d'effets concrets. L'opposition des représentants des armateurs à l'instauration d'une cotisation spécifique destinée à en assurer le financement a constitué un frein majeur à sa mise en œuvre. L'introduction d'un mécanisme de malus lié à la sinistralité, destiné à financer la prévention et à responsabiliser les

employeurs, a également été envisagée⁴ mais a été rejetée par les organisations patronales, qui ont assimilé ce mécanisme à une cotisation AT-MP sur le modèle du régime général. Cette position est cependant en décalage avec le niveau de sinistralité observé dans le secteur maritime, sensiblement supérieur à celui des autres secteurs d'activité.

L'activité maritime se caractérise en effet par une accidentologie particulièrement élevée. Les principales causes d'accidents mortels sont les chutes à la mer et les naufrages. En 2023, le taux de mortalité de l'ensemble de la profession s'établissait à 4,08 décès pour 10 000 marins, contre 0,78 dans le secteur du bâtiment et des travaux publics. La situation est particulièrement préoccupante dans le secteur de la pêche, qui présente une surmortalité, avec 8 décès pour 10 000 marins⁵. Au-delà des risques physiques, les gens de mer sont également exposés à des risques psychosociaux accrus, dont les troubles de stress post-traumatique, pour lesquels la prévalence est de 20 % supérieure à celle observée en population générale⁶.

La Cour souligne l'intérêt d'un dispositif de type bonus-malus visant à renforcer la responsabilisation des employeurs et relève qu'un tel mécanisme peut être mis en œuvre indépendamment de la création d'une branche spécifique AT-MP, laquelle ne s'inscrit pas dans une logique de rapprochement avec le droit commun au sein du régime général.

Face à la complexité du régime de sécurité sociale des marins et au caractère obsolète de son cadre réglementaire, la Cour avait formulé en mai 2023 quatre recommandations visant à en moderniser l'organisation et le fonctionnement. Trois ans après leur publication, ces recommandations n'ont donné lieu à aucune mise en œuvre.

Cette situation s'explique par un défaut de portage politique, des divergences persistantes entre les trois administrations de tutelle et la sensibilité du sujet. La concurrence internationale affectant le secteur maritime nécessite en outre, selon les administrations de tutelle, d'accorder une vigilance particulière aux charges pesant sur les armateurs français.

Pour autant, les recommandations formulées en 2023 demeurent pleinement justifiées. Des travaux exploratoires engagés par l'ÉNIM pourraient faciliter la mise en œuvre de jalons intermédiaires d'ici 2029, dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de gestion (2027-2031). Ces jalons constituent une première étape dans la mise en œuvre, à plus long terme, des recommandations de 2023, que la Cour réitère.

⁴ ÉNIM, Prévention, prise en charge, financement et gouvernance des risques professionnels maritimes- Rapport sur la création d'une branche AT-MP au sein du régime de sécurité sociale des marins, avril 2019.

⁵ Ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, *Chiffres clés de l'accidentologie du travail maritime 2023*.

⁶ Secrétariat d'État chargé de la mer, *Rapport des accidents de travail maritime 2020-2021*.

Suivi des recommandations de l'enquête commune sur la prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance



« 31 900 jeunes majeurs (contre 18 500 en 2010) font l'objet d'une mesure de protection dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance en 2023. Ils font partie des 397 000 mineurs et jeunes majeurs protégés. 1,2 Md€ c'est le montant estimé des dépenses des départements liées à l'accueil provisoire des jeunes majeurs en 2023. »

Extrait du *rapport public annuel de 2025* de la Cour des comptes, chapitre IV sur « [La prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance](#) », mars 2025.

Le suivi de certaines recommandations se rattache à des contrôles programmés dans le cadre d'enquêtes associant la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC). Généralement la mise en œuvre des recommandations correspondantes prend du temps. En effet, elle mobilise de multiples acteurs et implique le plus souvent des investissements à moyen ou long terme. Le suivi effectué à mi-parcours permet d'identifier les actions insuffisamment abouties et d'inciter à la mise en œuvre de progrès complémentaires.

La cinquième chambre de la Cour et six CRTC (Centre-Val de Loire, Grand Est, Hauts-de-France, Île-de-France, Normandie, Nouvelle-Aquitaine et Provence-Alpes-Côte d'Azur) se sont associées au sein d'une formation interjuridictions pour réaliser une enquête sur la prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance.

En France, en 2023, près de 397 000 mineurs et jeunes majeurs en danger, faute de protection familiale suffisante, font l'objet d'une mesure de protection dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE). 221 000 d'entre eux sont accueillis et hébergés, dont près de 31 900 jeunes majeurs.

Les parcours des enfants accueillis par l'ASE sont multiples mais présentent des traits communs et notamment des trajectoires marquées par des épreuves de vie et des ruptures douloureuses. De nombreuses enquêtes ont mis en évidence les difficultés rencontrées après leur prise en charge et particulièrement les effets défavorables des « sorties sèches » de l'ASE (c'est-à-dire sans accompagnement) à leurs 18 ans, sans perspective d'insertion sociale et professionnelle.

Ainsi, 23 % des personnes hébergées par un service d'aide ou fréquentant un lieu de distribution de repas étaient, en 2012, d'anciens enfants accueillis par l'aide sociale à l'enfance, alors que ces derniers ne constituent que 2 % de la population générale.

Dans la plupart des départements, les services de l'ASE ont pourtant développé de longue date des dispositifs et des modalités de suivi, parfois innovants, afin de limiter ces effets de rupture, leurs conséquences à long terme et pour mieux accompagner les sortants de l'ASE sur la voie de l'autonomie, avec un succès notable dans un certain nombre de cas. Les actions ainsi mises en œuvre par les départements sont souvent regroupées sous l'appellation « contrats jeunes majeurs ».

Face aux constats récurrents de l'insuffisance et de la diversité des mesures d'accompagnement mises en œuvre, plusieurs initiatives ont visé à renforcer les objectifs d'accès à l'autonomie des jeunes majeurs issus de l'ASE par les départements. La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté pour les années 2018 à 2022 a notamment cherché à lutter contre les « sorties sèches » sans solution, puis la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants a défini un droit opposable à l'accompagnement dont peut se prévaloir tout jeune majeur de 18 à 21 ans issu de l'ASE.

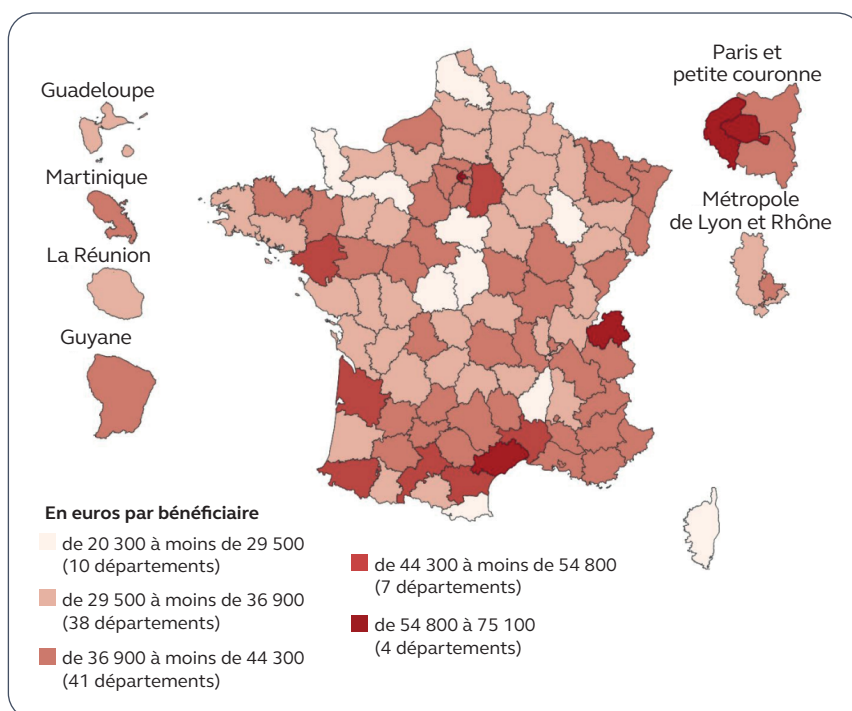
Pour examiner la réponse des départements à ce nouveau cadre légal, la formation interjuridictions a conduit une enquête auprès de services de l'État et de quatorze départements¹ reflétant la diversité des situations territoriales.

Ces travaux ont abouti à l'élaboration d'un chapitre au sein du rapport public annuel de 2025 consacré aux politiques publiques en faveur des jeunes². Dans ce cadre, la formation interjuridictions a démontré que la réforme de 2022 était encore très partiellement mise en œuvre par les départements. En effet, les commissions départementales d'accès à l'autonomie et les protocoles de prise en charge des jeunes majeurs ne sont pas généralisés, les règlements départementaux d'aide sociale doivent être mis à jour et les entretiens de bilan six mois après la sortie de l'ASE doivent être systématiquement organisés.

La réforme doit surtout s'accompagner d'une clarification des rôles respectifs des acteurs concernés, en particulier des départements, des missions locales, des maisons départementales de personnes handicapées et des agences régionales de santé pour garantir l'accès des jeunes majeurs issus de l'ASE aux dispositifs de droit commun.

S'agissant d'une compétence décentralisée, il est légitime que le degré et les modalités d'accompagnement des jeunes issus de l'aide sociale à l'enfance ne soient pas identiques dans tous les départements. L'effort financier des départements en faveur de l'aide sociale à l'enfance est ainsi disparate, certains départements mobilisant quatre fois plus de moyens que d'autres, pour chaque jeune. Leur action dans ce domaine doit cependant se construire sur un socle de base ne mettant pas en péril l'égalité des usagers devant le service public.

Dépenses annuelles brutes de prise en charge par bénéficiaire de l'ASE en 2022



Source : DREES, L'aide sociale à l'enfance - Édition 2024

¹ Les départements de l'Aisne, des Bouches-du-Rhône, du Calvados, de l'Eure, de l'Essonne, de l'Indre, de l'Indre-et-Loire, de la Gironde, des Landes, du Lot-et-Garonne, de la Meurthe-et-Moselle, de la Seine-et-Marne, du Val d'Oise et du Var.

² Cour des comptes, « *La prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance* », chapitre IV, rapport public annuel de 2025.

Au-delà des quatre recommandations présentées dans le chapitre consacré du rapport public annuel, les CRTC ont elles-mêmes formulé des recommandations dans les rapports propres aux différents organismes locaux contrôlés.

Ces recommandations visent tout d'abord à **garantir la conformité avec le code de l'action sociale et des familles (CASF)**, notamment par la mise en œuvre des entretiens obligatoires post-sortie, l'élaboration des projets de service, la création des commissions d'accès à l'autonomie et l'établissement de protocoles partenariaux.

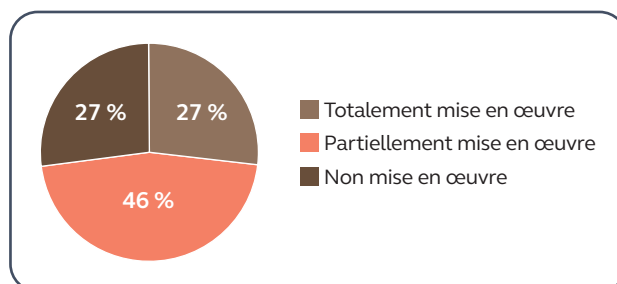
Elles ont également trait à **l'évaluation du dispositif d'accompagnement** des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance, par le renforcement du contrôle de l'utilisation des subventions, la mise en place d'indicateurs de suivi fiables et l'évaluation globale des résultats obtenus auprès des publics cibles.

Enfin, elles encouragent **l'adoption de documents stratégiques** tels que les schémas départementaux de protection de l'enfance et des règlements départementaux d'aide sociale.

52 d'entre elles ont été suivies à l'occasion de la campagne de 2024. Il en ressort que 73 % ont été totalement ou partiellement mises en œuvre, soit un degré de mise en œuvre proche de la moyenne de l'exercice (78 % pour l'ensemble des recommandations émises par les CRTC).

Les départements se sont globalement bien saisis des recommandations formulées par les CRC, avec des évolutions qui traduisent un renforcement du pilotage du dispositif et une amélioration progressive de la connaissance des conditions de prise en charge et de suivi des publics.

Degré de mise en œuvre des recommandations formulées dans le cadre de l'enquête sur la prise en charge des jeunes majeurs sortants de l'aide à l'enfance



Source : Cour des comptes

La **CRC d'Île-de-France**³ indique par exemple que le département du Val-d'Oise a mis en place une commission départementale d'accès à l'autonomie des jeunes majeurs, associant les principaux partenaires institutionnels et associatifs, et a adopté un protocole d'accompagnement précisant les modalités de coordination entre les acteurs intervenant auprès de ces publics. Le département a également mis en place un entretien systématique six mois après la sortie du dispositif afin de mieux suivre les trajectoires d'insertion des jeunes concernés.

De même, la **CRC des Hauts-de-France**⁴ indique que le département de l'Aisne a progressivement mis en place un suivi structuré des parcours permettant d'évaluer la cohérence entre les objectifs fixés dans le contrat, les actions mobilisées et les résultats en matière d'insertion professionnelle.

Enfin, la **CRC de Nouvelle-Aquitaine** a indiqué que le département de la Gironde s'était mis en situation de produire plusieurs documents stratégiques tels que le règlement départemental d'aide sociale ou le schéma départemental de protection de l'enfance.

³ Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, *Rapport de suivi des recommandations 2024*, juin 2026.

⁴ Chambre régionale des comptes des Hauts-de-France, *Synthèse annuelle sur le suivi des recommandations*, avril 2026.

04.

Réponses
des administrations,
organismes
et personnes concernés

La taxe sur les transactions financières

Réponse reçue à la date de publication

Réponse du Premier ministre..... 105

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le ministre de l'économie, des finances
et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique

Monsieur le ministre de l'action et des comptes publics

Réponse du Premier ministre

Cf. réponse reçue au RPT sur la taxe sur les transactions financières sur le site de la Cour des

comptes : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-taxe-sur-les-transactions-financieres>

Le groupe SCET (Services conseil expertises territoires), filiale de la Caisse des dépôts et consignations

Destinataires n'ayant pas d'observation

Monsieur le président du Groupe SCET HTC

Monsieur le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)

Destinataire n'ayant pas répondu à la date de la publication

Monsieur le directeur général du groupe SCET

L'entretien des routes nationales et départementales

Réponse reçue à la date de publication

Réponse du ministre des transports..... 108

Destinataire n'ayant pas répondu

Madame la ministre de la transition écologique, de la biodiversité
et des négociations internationales sur le climat et la nature

Réponse du ministre des transports

Vous m'avez transmis pour avis le chapitre concernant l'entretien des routes nationales et départementales destiné à figurer dans le prochain rapport de suivi annuel des recommandations des juridictions financières.

Je souhaite répondre au bilan que la Cour des comptes tire de la mise en oeuvre des recommandations émises lors de la publication du rapport public thématique consacré en mars 2022 à cette même question, en remettant en perspective l'action du Gouvernement en la matière, qui s'est récemment manifestée par l'organisation, à l'été 2025, de la conférence *Ambition France Transports*. Cette conférence a, pour la première fois, réuni l'ensemble des collectivités publiques responsables des infrastructures et des transports pour dégager des constats, des orientations et des solutions communes aux défis actuels et à venir des mobilités. Un atelier spécifique de la conférence, consacré à l'avenir des infrastructures routières a ainsi mis en évidence l'importance de la « dette grise » des routes, la nécessité de donner une priorité absolue aux investissements de régénération, de modernisation et d'adaptation, notamment au changement climatique (investissements liés à la résilience, aux nouveaux usages, à la décarbonation, à la réduction de l'impact écologique), de la route. Elle a également conclu à la nécessité de disposer d'un meilleur diagnostic sur l'état des routes départementales et communales.

Ces conclusions, que j'ai endossées au nom du Gouvernement, lors de la clôture de la conférence se trouvent traduites pour leur volet principal dans le projet de loi-cadre relatif au développement des transports qui a été adoptée, à une très large majorité, au Sénat en première lecture le 28 avril puis en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire à l'Assemblée nationale le 2 juillet. Cette loi a vocation, après son adoption, à se prolonger par une loi de programmation qui permettra d'inscrire dans la durée les objectifs et les financements associés à notre politique envers les infrastructures de transport.

Seule une action dans la durée permettra, en effet, d'inverser les dynamiques de dégradation de la

qualité de nos infrastructures et de les préparer aux enjeux à venir. Cette conviction vaut pour l'ensemble de nos infrastructures notamment routières, quelles qu'en soient les collectivités publiques (État, région, département, communes) responsables.

Pour ce qui concerne le bilan des recommandations lui-même, je note en premier lieu que la Cour des comptes considère qu'il devrait exister une « politique routière » pilotée par l'État pour le compte de l'ensemble des collectivités publiques. Cette approche diffère de l'organisation institutionnelle retenue de longue date en France : dès la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, le patrimoine et la responsabilité financière des routes départementales sont confiés aux conseils généraux de l'époque, choix ensuite renforcé avec les lois de décentralisation de 1972, 2004 et 2022. Cette organisation repose sur la coexistence de plusieurs collectivités publiques gestionnaires d'infrastructures routières, sans lien de subordination entre elles.

L'article L. 111-1 du code de la voirie routière, que la Cour des comptes cite à l'appui de ses recommandations, s'inscrit dans cette logique : il ne prévoit pas l'existence d'une « politique routière » et en confiant à l'État le rôle de veiller à la « cohérence » et à « l'efficacité du réseau routier dans son ensemble », insistant sur la sécurité, l'exploitation et l'information des usagers ; la connaissance statistique ; les règles de l'art. Sa rédaction définit ainsi un juste équilibre entre l'harmonisation nécessaire entre les différents réseaux routiers au bénéfice des usagers et le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Le Gouvernement considère que l'État exerce pleinement ce rôle, aux côtés des collectivités gestionnaires.

Le ministère des transports anime ainsi, au niveau national, les travaux relatifs à la doctrine technique routière, notamment en matière de sécurité routière, de transition écologique, d'adaptation au changement climatique et de décarbonation, en cohérence avec les objectifs nationaux de politique publique constituant ainsi les règles

de l'art de la route à destination de l'ensemble des gestionnaires.

Le ministère des transports est garant, conjointement avec le ministère de l'intérieur, de la réglementation sur la signalisation routière et donc garant d'une harmonisation en la matière sur l'ensemble des routes françaises et de la lisibilité pour les usagers.

Le ministère des transports participe activement aux travaux de l'Institut des routes, des rues et des infrastructures pour la mobilité (IDRRIM), qui réunit l'ensemble des gestionnaires de routes en France, collectivités territoriales et État. Il vise à consolider des visions communes, des pratiques communes et à créer des dynamiques collectives. L'observatoire national des routes est un autre exemple réussi de ces travaux collectifs. Je partage pour autant qu'un travail d'harmonisation des méthodes entre collectivités est nécessaire afin de pouvoir dresser un diagnostic précis et complet de l'état des routes en France et du niveau de dette grise effectif sur le réseau secondaire. Ce travail est engagé par l'IDRRIM, et le conseil d'orientation des infrastructures, que j'ai missionné à ce sujet, y contribuera également.

Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), dont la gouvernance a récemment été réformée pour y réserver une place plus importante aux collectivités territoriales, accompagne quotidiennement les collectivités, au travers de projets d'intérêt collectif ou plus spécifiques, à la demande de collectivités.

Ces différents dispositifs illustrent la manière dont le Gouvernement entend répondre aux trois premières recommandations de la Cour relatives à l'organisation de la politique routière. L'approche retenue privilégie une articulation entre l'action de l'État et les compétences propres des collectivités territoriales gestionnaires, dans le respect de leur libre administration. À cet égard, y compris dans la rédaction reformulée figurant dans le projet de chapitre récemment transmis, les recommandations de la Cour reposent sur un degré de pilotage national plus important que celui retenu par le Gouvernement, qui privilégie une logique de partenariat avec les collectivités

territoriales compétentes en matière routière. Je considère ainsi que :

- la recommandation n° 1, y compris dans sa version reformulée, est mise en œuvre dans les limites de notre organisation institutionnelle et du principe constitutionnel de libre administration des collectivités ;
- la recommandation n° 2 a vocation à être éclairée par le Conseil d'orientation des infrastructures qui sera missionné à cet effet en 2027 ;

Concernant les outils de pilotage de la gestion du réseau routier national non concédé, le budget alloué annuellement à l'exploitation, l'entretien et la régénération du réseau routier national non concédé fait l'objet d'un dialogue de gestion nourri avec chacune des directions interdépartementales des routes (DIR), reposant sur les indicateurs d'état nationaux (chaussées, ouvrages d'art, équipements) et, depuis deux ans, sur des indicateurs de performance. L'allocation des ressources budgétaires est donc réalisée au plus près des besoins opérationnels, des capacités à faire et de l'objectif d'aménagement du territoire. Je ne partage donc pas la reprise même reformulée de la première partie de la recommandation n° 4.

En revanche, il est évident, comme le souligne la deuxième partie de cette recommandation reformulée ainsi que la recommandation n° 9, à laquelle je souscris sans réserve, que seule une programmation pluriannuelle des investissements permettra de tendre vers un pilotage par les résultats et non plus par les moyens, qui malgré leur nette hausse depuis 2018, restent fortement insuffisants au regard des besoins.

Enfin, je partage l'intérêt d'enrichir le projet annuel de performance du programme *Infrastructures et services de transports* (P203) d'un bilan de la gestion du patrimoine routier national non concédé. Cela reviendrait toutefois à lui consacrer une part disproportionnée du dispositif de performance au regard des moyens budgétaires et à alourdir une information financière déjà peu adaptée à la pluriannualité que la Cour des comptes défend en matière d'infrastructure de transports. Je vous

indique, en revanche, qu'en réponse à la recommandation n° 5 reformulée, la DGITM travaille à un rapport annuel sur l'exploitation, l'entretien et la régénération du réseau, qui offrira une vision complète de l'action de l'État en la matière.

Concernant la gestion des DIR, il me semble utile que votre chapitre mentionne la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « loi 3DS ». En effet, la décentralisation d'une partie des routes nationales qu'il prévoit a fortement mobilisé les équipes au détriment des réflexions stratégiques notamment concernant l'organisation des DIR.

Je veux ici rappeler, contrairement à ce qui ressort de la recommandation n° 8, qu'il existe des niveaux de service fixés au niveau national et déclinés au niveau de chaque DIR, en lien avec les préfets coordonnateurs et en cohérence avec les besoins opérationnels (niveaux de trafic, dessertes des

territoires, transit de poids lourds). L'organisation est ensuite adaptée localement afin de tenir les niveaux de service arrêtés, sur la base des dotations en moyens humains. Sur ces questions d'exploitation, la priorité que j'ai fixée concernant l'organisation de l'exploitation a été, et continue à être portée sur la sécurité des interventions des agents d'exploitation avec la mise en œuvre d'un plan de prévention ministériel renforcé.

En dernier lieu, **le financement du réseau routier national non concédé** en donnant la priorité à la régénération des réseaux existants et aux projets favorisant les trajets du quotidien (recommandation n° 10), est un des axes forts des conclusions de la conférence *Ambition France Transports* et a naturellement vocation à être traduite dans la loi de programmation des infrastructures de transport. Je salue donc la convergence de vue avec la Cour des comptes sur ce dernier point.

La sécurisation des approvisionnements alimentaires

Destinataires n'ayant pas répondu à la date de la publication

Monsieur le ministre de l'économie, des finances
et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique

Madame la ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire
et de la souveraineté alimentaire

Monsieur le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale

Le Centre des monuments nationaux

Destinataires n'ayant pas répondu à la date de la publication

Madame la ministre de la culture

Madame la présidente du Centre des monuments nationaux

L'École des hautes études en sciences sociales (EHESS)

Réponses reçues à la date de publication

Réponse du ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace	114
Réponse du président de l'École des hautes études en sciences sociales	115

Réponse du ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace

Par lettre citée en référence, vous m'avez adressé un chapitre du rapport annuel de suivi des recommandations des juridictions financières portant sur l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), qui examine les suites données aux recommandations formulées par la Cour dans un référé et un relevé d'observations définitives datant de mai 2021.

Je souhaite porter à votre connaissance mes observations concernant deux des recommandations formulées par la Cour.

Dans le référé adressé à la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, la Cour des comptes préconisait de « réformer la gouvernance de l'EHESS pour améliorer la représentativité des instances et clarifier leurs attributions » (recommandation n° 1).

Le président de l'EHESS a transmis en décembre 2025 aux services de mon ministère un projet de rénovation des statuts comportant deux principaux changements. S'agissant de la modification de la composition du conseil d'administration, l'EHESS propose de réduire le nombre de membres élus de 31 à 28 sièges, tout en maintenant à cinq le nombre de personnalités extérieures, qui sont des dirigeants d'organismes de sciences humaines et sociales. S'agissant de la désignation du président, l'établissement propose, afin d'associer les représentants des usagers et des personnels autres que les enseignants-chercheurs de l'EHESS, que

l'élection du président par l'assemblée générale des enseignants-chercheurs soit soumise à l'approbation des membres élus du conseil d'administration.

Le ministère arbitrera dans les prochains mois sur le contenu du décret en Conseil d'État portant rénovation des statuts de l'EHESS, avant de le soumettre au Conseil d'État.

Dans le relevé d'observations définitives adressé au président de l'EHESS et aux directions d'administration centrale chargées de la tutelle de l'établissement, la Cour invitait à *engager une réflexion avec les partenaires du campus Condorcet pour la mise en place d'une stratégie concertée de diffusion et de mise en valeur de la recherche* (recommandation n° 4).

Je souhaite porter à l'attention de la Cour qu'une réflexion a bien été menée sur ce sujet. Ses conclusions ont vocation à être intégrées à la feuille de route *Condorcet 2030* en cours d'arbitrage. En réponse à la feuille de route 2026-2030 élaborée par l'établissement public campus Condorcet (EPCC), il est proposé d'inscrire le campus dans une dynamique ambitieuse. L'un des objectifs est précisément d'œuvrer au renforcement de la mutualisation et des coopérations scientifiques, tant en recherche qu'en formation, entre les établissements membres de l'EPCC, tout en accroissant la visibilité du campus aux niveaux national et international et sa participation au rayonnement des sciences humaines et sociales françaises.

Réponse du président de l'École des hautes études en sciences sociales

Je vous remercie pour la transmission du chapitre de synthèse consacré au contrôle de suivi des recommandations de la Cour concernant l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS). Je tiens à saluer la qualité des échanges avec vos services, et je me réjouis que la Cour ait explicitement reconnu les progrès accomplis par l'établissement depuis 2021. Dans l'ensemble, les neuf pages du chapitre correspondent à la situation de l'École au moment du contrôle de suivi de la Cour dans nos locaux à l'automne 2025, et aux orientations scientifiques et politiques de l'équipe présidentielle. Néanmoins, depuis la venue de la Cour, des avancées ont eu lieu, permettant de chasser une inquiétude pointant à la fin de votre texte : les « avancées constatées » sont déjà « confirmées et approfondies », et le seront encore plus à l'avenir dans le respect de la comptabilité publique et de la singularité de l'établissement.

Concernant le premier point, je confirme l'engagement de l'EHESS à conduire le travail portant sur **les statuts**, conformément aux demandes de son ministère de tutelle. Le projet de décret modificatif, transmis au service juridique du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace (MESRE) en novembre 2025, suit actuellement son cours d'expertise réglementaire. Au sein de l'EHESS, deux groupes de travail ont depuis cette date été mis en place au printemps 2026 : l'un, émanant du conseil d'administration sur la réforme de l'élection du président (article 7), attribuant davantage de rôle aux conseils dans un souci de rééquilibrage ; l'autre, incluant des membres du conseil d'administration et du conseil scientifique, finalisant la révision des statuts afin de permettre un vote lors du conseil d'administration du mois d'octobre afin de pouvoir transmettre le projet au ministère et au Conseil d'État. Articulé au dialogue avec le ministère de tutelle, ce travail collectif démontre l'implication de l'ensemble des instances afin de respecter les règles de la démocratie universitaire.

Sur **la réforme de la gouvernance**, préconisée par la Cour, j'ai déjà précisé mon souhait de ne pas chambouler inutilement l'équilibre des instances, d'autant plus que je continue à être légèrement

en désaccord avec l'interprétation proposée. Si je comprends les craintes sur le rôle « prépondérant » de l'assemblée générale, il convient de ne pas le surévaluer et de revenir précisément aux statuts de l'EHESS qui, dans leur forme passée et, plus encore, dans le projet de révision, continuent à donner au conseil scientifique et au conseil d'administration un rôle non négligeable en matière scientifique, budgétaire et pédagogique. C'est en ce sens que j'ai proposé leur inclusion dans la procédure d'élection du président de l'École dans le cadre de la révision des statuts (voir ci-dessous).

Toujours dans le cadre de ce premier point, je tiens à apporter des précisions sur **l'endorecrutement et les obligations de services** des chercheuses et des chercheurs - deux difficultés parfaitement identifiées par l'établissement. Dans le premier cas, les données consolidées sur la période 2019-2025 démontrent une baisse structurelle de l'endorecrutement et un renforcement majeur de notre attractivité internationale. Sur la période, les candidats sans lien préalable avec l'EHESS ont représenté en moyenne 81 % des postulants à la maîtrise de conférences et 82 % à une direction d'études, atteignant même 87 % en 2025 pour ces derniers. Enfin, conséquence de la forte stratégie d'internationalisation mise en œuvre depuis trois ans dans l'établissement, la part des candidats en poste à l'étranger a progressé de manière constante pour atteindre 30 % des postulants à la maîtrise de conférences en 2025.

En matière de suivi des obligations de service, je me permets d'indiquer mon léger désaccord avec la formulation de la Cour sur « la part non négligeable qui ne respecterait pas » cette obligation. Cette affirmation ne correspond pas aux statistiques disponibles, et je me permets de vous les rappeler. Depuis la mise en œuvre du dispositif, entre 2022 et 2024, la proportion d'enseignants-chercheurs n'ayant pas rempli le formulaire est passée de 23 % à 15 %. Dans la majorité des cas, il s'agit de collègues partant à la retraite au cours de l'année universitaire. De plus, le taux de déclarants ayant accompli la totalité ou plus de leurs obligations individuelles de service a progressé de 70 % à 83 % sur la même période. Il me semble donc plus juste

d'affirmer qu'une part « négligeable » ne respecte pas désormais cette obligation, et je ferai en sorte que cette part se réduise dans les prochaines années.

Sur l'avenir des **directions d'études « cumulantes »**, des discussions sont également en cours et celles-ci rappellent leur importance pour « promouvoir le dialogue entre les différentes disciplines » et avec nos principaux partenaires scientifiques (CNRS, INED, INSERM). Quelle que soit la décision finale de maintien ou de remplacement de ce dispositif, il convient de ne pas perdre de vue son rôle essentiel dans la fabrique de l'interdisciplinarité à l'EHESS et son rôle pour éviter « l'entre-soi » que déplore la Cour à juste titre.

Enfin, concernant la direction générale des services, et comme je l'ai indiqué au Hcéres et à la Cour, je maintiens ma volonté de maintenir le dispositif en l'état. En raison de sa taille particulière et de sa gouvernance singulière, l'EHESS a toujours pensé le rôle de la direction générale des services en complémentarité avec le bureau et ses quatre vice-présidences aux portefeuilles touchant aux orientations politiques de l'établissement en matière pédagogique, scientifique et internationale. Cette organisation « en fourche » (par opposition au traditionnel râteau dans les administrations) n'empêche pas la direction générale des services de jouer un rôle essentiel, et la Cour le rappelle d'ailleurs. Avec le plein soutien de la présidence, elle a mis en œuvre une réorganisation de l'ensemble des services et généralisé des projets de tous les services. De façon complémentaire, elle organise des dialogues annuels de gestion avec l'ensemble des services et l'ensemble des unités, prend en charge la campagne d'emplois et construit un dialogue permanent avec la présidence et les quatre vice-présidences pour allouer chaque année les budgets. De manière plus ordinaire, elle dialogue chaque semaine avec les services pour mettre en œuvre la stratégie de l'établissement portée par la présidence. L'ampleur des avancées administratives, reconnues par la Cour dans le point 3, démontre par l'exemple l'efficacité du dispositif actuel (voir ci-dessous). Au total, dans sa forme actuelle, la direction générale des services est pleinement associée à la gouvernance, et en élargir le périmètre contribuerait à affaiblir le fonctionnement de cette même gouvernance et du rôle essentiel des vice-présidents.

Concernant le deuxième point, je remercie la Cour d'acter que les recommandations sur l'installation définitive au campus Condorcet ont « été mises en œuvre ». J'informe également la Cour que l'EHESS a achevé son **schéma pluriannuel de stratégie immobilière** (SPSI), et qu'il n'est plus en voie de « finalisation ». Ce dernier a été officiellement transmis à nos ministères de tutelle en juin dernier. Concernant la note d'orientation *Condorcet - À l'horizon 2030*, il me semble illusoire d'envisager que les projets de l'EHESS soient « validés » par nos dix partenaires du campus. Ces derniers ont en revanche été présentés devant ces mêmes partenaires lors de l'instance collégiale de l'EPCC et font l'objet de discussions bilatérales (ou trilatérales) en fonction du niveau d'investissement de chacun des établissements. Sur le pôle médico-social, de multiples discussions ont eu lieu et nous permettent d'envisager une ouverture en janvier 2027, grâce au soutien du MESRE ; sur la place des données sur le campus, la collaboration en la matière sera inscrite dans la convention entre l'INED et l'EHESS, tout comme les importantes collaborations éditoriales. L'EHESS n'envisage donc pas « une validation systématique », mais bien plutôt la mise en œuvre de commissions *ad hoc* avec nos partenaires.

Enfin, concernant le troisième point, je me réjouis de lire que la Cour note les efforts importants engagés par l'établissement depuis 2021. Grâce à la mise en œuvre de ses recommandations, nous avons amélioré nos procédures comptables et financières nous permettant même de faire désormais partie des établissements expérimentant à l'échelle nationale **la P2CA** et nous conduisant à travailler au cours de l'année 2026 à un changement de la fiscalité de l'établissement. Ces avancées majeures et récentes rendent désormais possible un suivi budgétaire plus rigoureux de nos formations et de nos activités scientifiques ; elles ouvrent également des marges budgétaires à la mise en œuvre de la stratégie *Condorcet 2030* dans le contexte budgétaire particulièrement difficile que nous connaissons en France. Certes, il reste encore un point de fragilité bien identifié par la Cour : le contrôle interne. Alors que le poste de contrôleur interne budgétaire et comptable reste vacant malgré nos efforts de recrutement, la direction générale des services a recruté une

chargée de mission d'amélioration continue et de la cartographie des processus de l'établissement, permettant d'enclencher de manière opérationnelle la sécurisation de nos actes de gestion et de préparer sereinement l'installation des applications *SIFAC+*, *PEGASE* et *SIHAM+*.

Pour conclure, je renouvelle mes remerciements à la Cour des comptes pour son travail et pour la richesse des discussions, même si elles ont donné lieu, dans de rares cas, à des échanges contra-

dictoires. Les quelques indications contenues dans cette réponse ont principalement pour objectif de vous réitérer l'engagement de l'établissement de prendre en compte ces recommandations. Comme la Cour l'a écrit en conclusion, rien n'a été « délaissé » et tout a été fait pour renforcer l'exemplarité de l'EHESS en matière comptable et financière. Je tiens à redire mon engagement à faire de mon établissement l'un des piliers du campus Condorcet, appelé à devenir lui-même l'un des meilleurs en Europe.

Les limites du développement des intercommunalités

Réponses reçues à la date de publication

Réponse du Premier ministre.....	119
Réponse du président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité	122
Réponse président délégué, président par interim d'Intercommunalités de France	124

Destinataires n'ayant pas répondu

Madame la ministre du territoire et de la décentralisation

Monsieur le ministre de l'action et des comptes publics

Monsieur le président de Villes de France

Monsieur le délégué général de l'Association des petites villes
de France

Monsieur le secrétaire général en charge de l'intérim
de la présidence de l'Association des maires ruraux de France

Réponse du Premier ministre

Par courrier du 16 juillet 2026, vous avez bien voulu me transmettre le chapitre cité en objet.

Le Gouvernement a pris connaissance avec attention du projet de chapitre du prochain rapport annuel de suivi des recommandations des juridictions financières, consacré aux limites du développement des intercommunalités.

Il partage pleinement l'objectif d'une organisation intercommunale plus lisible et efficace, au service des habitants, garantissant la qualité des services publics locaux et assurant une meilleure articulation entre les communes et leurs groupements. Les propositions de la Cour des comptes appellent néanmoins, pour plusieurs d'entre elles, des observations ou des réserves tenant à l'équilibre des compétences locales ainsi qu'aux conditions concrètes de leur mise en œuvre.

La recommandation 1 tend à rendre obligatoire l'élaboration d'un projet de territoire par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, en l'inscrivant dans le code général des collectivités territoriales (CGCT).

Cette préconisation, qui vise à s'assurer de la cohérence de l'action intercommunale et de sa légitimité démocratique, ne paraît toutefois pas de nature à garantir, à elle seule, l'objectif recherché. En l'absence de réel projet, le document pourrait ainsi être réduit à des déclarations d'intentions, et non à un réel programme effectif, partagé entre l'intercommunalité et ses communes membres. Une approche plus souple, en privilégiant l'incitation, paraît sur ce point préférable. À cet égard, l'inscription d'un débat relatif au projet de territoire à l'ordre du jour des instances communautaires, notamment à l'issue du renouvellement général des conseils municipaux, constitue une voie plus adaptée, permettant de recueillir les avis des principaux intéressés et d'autant plus pertinente que ce débat s'articulerait ainsi utilement avec celui portant sur l'élaboration du pacte de gouvernance, dans le cadre prévu par l'article L.5211-11-2 du CGCT, sans alourdir les contraintes pesant sur les EPCI.

La recommandation 2 appelle à réaliser une évaluation des communes nouvelles au regard de l'évolution des périmètres intercommunaux.

Le Gouvernement partage le constat selon lequel les communes nouvelles constituent un instrument important de rationalisation du maillage communal. Néanmoins, depuis 2010, sur 844 communes nouvelles créées, 67 sont issues de communes appartenant à des EPCI à fiscalité propre distincts (soit environ 8 % des communes nouvelles). Il s'agit d'un nombre relativement faible de situations qui, au niveau local, n'ont pas posé de difficultés majeures.

En outre, le législateur a également mis en œuvre un dispositif appelé à avoir une incidence sur le périmètre des intercommunalités, la commune-communauté, c'est-à-dire une commune nouvelle regroupant l'ensemble des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre et exerçant à la fois les compétences communales et intercommunales. Toutefois, ce mécanisme, ouvert par la loi du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, n'a pas à ce jour trouvé d'application concrète.

Dans ce contexte, le Gouvernement ne juge pas nécessaire de procéder, en l'état, à une évaluation générale des communes nouvelles au seul prisme de l'évolution des périmètres intercommunaux. En revanche, il approuve la recommandation de la Cour des comptes qui vise à favoriser le développement des communes nouvelles, recommandation qu'il a déjà en partie mise en œuvre à travers le déploiement d'incitations à la création de telles communes. Ainsi, un prélèvement sur recettes en faveur des communes nouvelles a été institué en loi de finances pour 2024, et représente 33 M€ en 2026. Il permet d'accompagner les communes nouvelles créées, notamment en garantissant le maintien de la différence entre la somme des dotations globales de fonctionnement (DGF) perçues l'année précédant la fusion et la DGF calculée pour la commune nouvelle l'année de la répartition dans les conditions de droit commun.

Parallèlement, le Gouvernement soutient la proposition de loi visant à faciliter la création et le fonctionnement des communes nouvelles, qui est actuellement en discussion au Parlement. Une telle proposition de loi, si elle était adoptée,

simplifierait la procédure de création des communes nouvelles et inciterait encore davantage au regroupement de communes.

La recommandation 3 vise à définir l'intérêt communautaire par des critères formalisés et objectifs.

Si le Gouvernement partage les remarques de la Cour des comptes relatives à une utilisation, parfois hétérogène, de la notion d'intérêt communautaire, qui permet de définir la répartition des compétences entre les communes et leur groupement, il estime toutefois qu'une intervention législative prescrivant des critères uniformes pour le définir serait malaisée, voire contreproductive, dans la mesure où la nécessité d'apprécier, pour chaque EPCI, les circonstances locales rend difficile la formulation de critères généraux applicables à tous les cas de figure.

Le Gouvernement considère, au contraire, qu'il est préférable de conserver la souplesse du droit en vigueur, tout en accompagnant davantage les collectivités concernées pour permettre une application plus harmonisée et facilitée de la notion. À cet effet, une nouvelle version du guide de l'intercommunalité a été publiée en octobre 2025, dont l'une des fiches est dédiée à la notion d'intérêt communautaire.

La recommandation 4 porte sur la possibilité pour le conseil communautaire de modifier les montants des attributions de compensation (AC) à la majorité qualifiée des deux tiers.

Il convient de rappeler que la révision des attributions s'exerce dans le cadre du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales et résulte de l'organisation définie au sein des intercommunalités. En outre, plusieurs procédures de révision du montant des AC, prévues par la loi et reposant chacune sur des motifs différents, visent d'ores et déjà à garantir une certaine souplesse et permettre d'adapter ces attributions en fonction des situations. Les possibilités ouvertes sont ainsi la révision en cas de transfert de charges, la révision libre, la révision en cas de diminution significative des bases imposables, la révision en cas de modification du périmètre de l'intercommunalité, ou encore la révision individualisée, sous condition de potentiel financier élevé.

Par ailleurs, le Gouvernement a déjà souhaité adapter le cadre des attributions de compensation aux réalités de la coopération intercommunale.

En premier lieu, l'article 182 de la loi de finances pour 2025 a assoupli les critères de répartition en supprimant le caractère majoritaire de la pondération des critères de droit commun, tout en maintenant une part minimale de 35 % pour les critères obligatoires et en préservant la vocation péréquatrice des critères librement définis.

En second lieu, le Gouvernement souhaite renforcer cette souplesse et propose une nouvelle mesure figurant dans le projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, en cours d'examen au Parlement. Celle-ci vise à renforcer les modalités de réduction unilatérale des AC, en cas de perte de bases, vis-à-vis de communes bénéficiaires du prélèvement sur recettes relatif au Fonds national de garantie individuelle des ressources (PSR FNGIR) qui disposeraient d'un potentiel financier élevé. Si une commune dispose d'un potentiel financier par habitant supérieur de plus de 50 % à celui moyen de l'ensemble des communes membres, la réduction de l'AC de la commune pourra être portée jusqu'au montant cumulé de 5 % de ses recettes réelles de fonctionnement et de 95 % du PSR FNGIR, ces deux plafonds étant actuellement alternatifs.

La recommandation 5 préconise de verser la dotation globale de fonctionnement (DGF) au seul niveau des EPCI et de laisser ensuite la possibilité de procéder à une répartition de droit commun ou dérogatoire.

Le maintien de l'octroi de la DGF aux communes permet néanmoins de conserver un lien important entre l'État et les communes. De plus, la répartition de la DGF selon des critères distincts, pour les communes d'une part, et les EPCI à fiscalité propre d'autre part, se justifie par la volonté du législateur de tenir compte des spécificités de leur mode d'organisation et de leur schéma de financement. Ainsi, la répartition de la dotation d'intercommunalité tient notamment compte du coefficient d'intégration fiscale (CIF), indicateur financier visant à mesurer le degré de mutualisation des moyens financiers à l'échelle du territoire intercommunal, tandis que certaines composantes

de la DGF des communes tiennent compte de l'effort fiscal, qui mesure le niveau de pression fiscale exercé par une commune au regard de ses bases fiscales.

De la même manière, la part péréquatrice de la DGF des communes se compose notamment d'une dotation de solidarité rurale (DSR), d'une dotation de solidarité urbaine (DSU) et d'une dotation d'aménagement pour les communes d'outre-mer (DACOM) afin de soutenir financièrement des communes confrontées à des situations différentes. À l'inverse, la DGF des intercommunalités ne consacre pas de distinction particulière entre les EPCI urbains, ruraux et ultramarins (exception faite des EPCI de la Polynésie française, qui bénéficient d'une enveloppe sanctuarisée au sein de la dotation d'intercommunalité).

De surcroît, si l'article L. 5211-28-2 du CGCT permet de déroger au niveau intercommunal aux règles de répartition de cette dotation, cette possibilité n'a jamais été mise en œuvre par les collectivités à ce stade. Dans la mesure où elle a un impact sur l'ensemble des communes membres, la mise en œuvre de cette disposition nécessite en effet une délibération concordante du conseil communautaire et de chacun des conseils municipaux, dans un esprit de libre administration et de consensus politique local que ne souhaite pas remettre en question le Gouvernement.

La recommandation 6 vise à rendre obligatoires les conventions de partage du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties entre les intercommunalités et leurs communes membres.

La stabilité et la lisibilité du schéma de financement constituent des éléments essentiels pour les élus locaux, qu'il convient de préserver. À cet égard, les pactes financiers et fiscaux organisent voire renforcent la solidarité financière entre l'EPCI

et les communes et améliorent la gouvernance financière au sein de l'ensemble intercommunal, conformément au principe de libre administration que le Gouvernement souhaite préserver.

La recommandation 7 tend à rendre à nouveau obligatoire l'adoption d'un schéma de mutualisation.

Le législateur a décidé de supprimer cette obligation en 2019 pour privilégier une organisation plus libre au niveau local.

Le Gouvernement reconnaît l'intérêt de la mutualisation des services pour améliorer l'efficacité de l'action publique locale, mais il considère que l'obligation de produire un schéma de mutualisation ne constitue pas le levier le plus efficace pour atteindre cet objectif.

L'expérience passée démontre qu'un document obligatoire n'emporte pas par lui-même une augmentation des mutualisations si les élus n'en perçoivent pas l'utilité concrète, ou si les conditions locales ne s'y prêtent pas. Le Gouvernement privilégie donc une approche pragmatique, fondée sur l'adhésion ressortant de l'initiative locale et sur l'accompagnement des collectivités, plutôt qu'un retour à un mécanisme impératif.

Plus largement, le Gouvernement partage l'idée que l'intercommunalité doit continuer à être un cadre d'approfondissement de l'action publique locale. Dans cet esprit, le Gouvernement demeurera attentif aux travaux de la Cour des comptes et entend poursuivre, avec les associations nationales d'élus locaux, les échanges utiles sur l'amélioration de la lisibilité de l'action intercommunale, de l'exercice des compétences et de la qualité du service rendu aux citoyens.

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance.

Réponse du président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité

Vous avez bien voulu transmettre à l'AMF un chapitre intitulé *Les limites du développement de l'intercommunalité* destiné à figurer dans le prochain rapport annuel de suivi des recommandations des juridictions financières pour 2026, et je vous en remercie.

Si aucune des recommandations formulées n'a été reprise par le législateur ni suivie d'effet, c'est sans doute parce qu'elles reposent sur une conception de l'intercommunalité qui apparaît aujourd'hui en décalage avec la réalité. Il est frappant que la Cour ne réinterroge pas ses recommandations à l'aune du contexte économique, social, politique, institutionnel et financier actuel, qui appelle à davantage de proximité (santé, éducation, sécurité, logement, enjeux démographiques, transition écologique, risques, etc.) et plus de liberté d'action face au poids croissant des normes et des contraintes financières.

Il est d'ailleurs paradoxal que la Cour préconise une série d'obligations nouvelles, génératrices de charges et de dépenses pour les collectivités, tout en appelant, dans le même temps, à « *une contribution accrue des communes au redressement des finances publiques* ». Cette contradiction est d'autant plus marquée s'agissant de mesures susceptibles d'affaiblir leurs ressources, notamment par le transfert obligatoire de fiscalité.

Les recommandations de la Cour reposent sur le postulat selon lequel l'intercommunalisation des compétences communales constituerait la meilleure modalité d'organisation du service public local. Elle appelle ainsi à « *inciter les communes à approfondir l'exercice de leurs compétences dans un cadre territorial et fonctionnel pertinent, en dépassant les facteurs d'inertie à l'œuvre* ». Or, ce postulat sans être étayé par une évaluation précise et documentée, n'est pas partagé par l'AMF.

Au contraire, l'intercommunalité a besoin de liberté d'organisation de ses compétences avec les communes selon le principe de subsidiarité, sans nouvelles normes ou complexités supplémentaires. Elle ne saurait être appréhendée sous le seul angle d'une structuration juridique de sa gouvernance,

de ses compétences ou de ses relations aux communes mais davantage sur sa capacité à agir en matière d'aménagement local, de développement économique, de transition écologique et d'innovation, etc..

Plus précisément, la formalisation d'un projet de territoire (recommandation n° 1) est avant tout un acte politique de l'intercommunalité qui fait partie intégrante de la libre administration des intercommunalités auxquelles il appartient d'en définir le contenu en fonction de leurs compétences, des spécificités locales et des projets qu'elles souhaitent porter. Le rendre obligatoire n'apparaît ni utile, ni opérant, si l'on considère à ce jour le nombre important de documents stratégiques établis par les intercommunalités (schémas, plans, programmes, contrats, etc.).

De surcroît, imposer un suivi de son exécution lors du rapport annuel sur les orientations budgétaires ne correspond pas à la simplification attendue par l'ensemble des élus et soutenue par le gouvernement.

Concernant la recommandation visant à prescrire que l'intérêt communautaire soit défini sur la base « *de critères formalisés et objectifs* » (recommandation n° 3), l'AMF s'opposera à toutes normes ou critères nouveaux dans la loi qui limiteraient le pouvoir de décision des élus sur l'étendue de l'intérêt communautaire, qui est la traduction du principe de subsidiarité et qui peut être adapté à tout moment. Les communes et les intercommunalités n'ont pas besoin de complexité supplémentaire.

Dans le contexte financier et économique particulier que traverse le pays, il serait hasardeux de déstabiliser les communes dans leurs relations avec l'État. C'est pourquoi, l'AMF est opposée à l'institution d'une DGF territoriale obligatoire (recommandation n° 5) et, en filigrane, à la rupture de toute relation financière entre l'État et les communes. Notre association est très vigilante à ce que les échanges partenariaux et financiers entre les maires et l'État, essentiels pour faire vivre le contrat social et Républicain, ne soient pas mis à mal.

L'unification de la DGF ne peut être mise en œuvre que dans le cadre d'une démarche volontaire des élus, à l'image de la libre création des communes nouvelles ou des communes-communautés.

De même, compte tenu des nombreuses possibilités offertes par la loi (cinq) d'évolution unilatérale des attributions de compensation par les intercommunalités et de la nature particulière de compensation de transfert de fiscalité qu'elles représentent, l'AMF ne pourrait accepter que les attributions de compensation puissent évoluer librement sans l'accord de chaque commune (recommandation n° 4). Une telle mesure, sans réflexion globale sur la fiscalité locale, pourrait dans certains cas avoir des impacts significatifs sur les budgets des communes, tant urbaines que rurales. Cela relève de relations de confiance entre gestionnaires, communaux et intercommunaux, qui dépassent la théorie administrative.

Par ailleurs, le maintien de la recommandation formulée par la Cour en 2022 concernant l'obligation de partage du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) entre les communes

et l'intercommunalité (recommandation n°6) dans les ZAE, ne peut être soutenu par l'AMF. Les communes seraient-elles appelées à compenser les baisses drastiques infligées par l'État aux territoires industriels, alors même que la TFPB constitue, pour une large part, une compensation aux communes de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales ! Si un accord est possible, en aucun cas il ne peut être obligatoire, sauf à pénaliser la seule et éventuelle dynamique des recettes communales.

L'AMF partage l'idée d'une évaluation des communes nouvelles (recommandation n° 2) dans une logique de renforcement de la commune et de ses capacités d'action en tenant compte des réalités géographiques et de l'histoire du territoire, plutôt qu'une approche exclusivement comptable ou budgétaire. Pour donner un nouveau souffle au mouvement dès ce début de mandat, il est impératif de lever les freins aux volontés locales (effets de seuil, impacts dissuasifs fiscaux, accompagnement des projets par l'État, information des élus sur le dispositif, etc.).

Réponse président délégué, président par intérim d'Intercommunalités de France

Dans le cadre du rapport de suivi des recommandations de la Cour, vous avez sollicité l'avis d'Intercommunalités de France sur un chapitre consacré à l'intercommunalité. La Cour y fait état de l'avancée des recommandations qu'elle avait formulées à ce sujet dans le tome deux de son rapport sur les finances publiques locales de 2022.

Intercommunalités de France rappelle les objectifs de l'intercommunalité : dépasser le cadre communal afin de permettre le déploiement des services publics dans tous les territoires, dans une logique d'aménagement et de développement. Notre association précise les conditions de ce compromis historique de maintien des petites communes et de développement d'une intercommunalité de plus en plus intégrée : un cadre juridique souple permettant aux élus locaux d'organiser et d'adapter leur intégration communautaire aux situations locales, en respectant les logiques de solidarité et de projet propres à l'intercommunalité française, ainsi qu'une stabilité des règles de l'intercommunalité indispensable à l'élaboration et à la mise en œuvre de projets de territoire conçus dans la durée.

C'est à l'aune de ces objectifs et des conditions de leur atteinte qu'Intercommunalités de France formule ses remarques sur les sept recommandations de la Cour.

Recommandation n° 1 : rendre obligatoire l'élaboration d'un projet de territoire, en définir le contenu et prévoir son suivi dans le rapport d'orientations budgétaires

Intercommunalités de France souscrit à l'objectif de développer les dynamiques de projet à l'échelle intercommunale. Elle estime toutefois que leur conception, leur mise en œuvre et leur suivi ne peuvent se réduire à un document unique, à moins que les élus ne le souhaitent.

L'absence de document formalisé ne signifie pas absence de stratégie territoriale. Les intercommunalités utilisent déjà de nombreux outils : documents stratégiques, plans d'actions, projets de mandat, PLUi, SCoT ou contrats territoriaux... De même, les appels à projets et dispositifs de soutien à l'investissement imposent souvent la réalisation

de diagnostics, la définition de priorités stratégiques et d'actions opérationnelles.

Une obligation uniforme d'adopter un projet de territoire risquerait donc de rigidifier des démarches qui doivent rester adaptées aux réalités locales. La priorité doit également être donnée aux difficultés d'ingénierie rencontrées par de nombreuses communautés, notamment rurales, pour l'élaboration de ces documents stratégiques.

Recommandation n° 2 : réaliser une évaluation des communes nouvelles au regard de l'évolution des périmètres

Intercommunalités de France soutient les coopérations territoriales qui favorisent les projets, les services publics et les solidarités locales dans un cadre institutionnel stabilisé.

Une évaluation des communes nouvelles permettrait d'appréhender les effets des recompositions territoriales récentes sur la gouvernance du bloc communal. Toutefois, leur création ne doit pas être analysée prioritairement au regard des équilibres intercommunaux : elle procède d'abord d'un projet politique communal fondé sur une volonté locale de rapprochement. L'évaluation devrait donc prendre en compte la diversité des motivations et des effets observés, qu'ils soient administratifs, financiers, démocratiques ou liés aux services publics locaux.

Recommandation n° 3 : prescrire que l'intérêt communautaire soit défini par le groupement intercommunal sur la base de critères formalisés et objectifs

Intercommunalités de France reste attachée à la souplesse actuelle de la définition de l'intérêt communautaire, qui favorise l'intégration progressive et l'adaptation aux réalités territoriales.

Le régime actuel apparaît globalement satisfaisant. La définition de l'intérêt communautaire bénéficie déjà d'un encadrement juridique limitant les risques de dérive. Ses règles permettent généralement de dégager des accords locaux sur les équipements, services et politiques concernés. Les contentieux restent limités.

Une formalisation nationale plus contraignante réduirait ainsi les capacités d'adaptation des intercommunalités, sans répondre à des difficultés significatives.

Recommandation n° 4 : *permettre au conseil communautaire de modifier les montants des attributions de compensation à la majorité qualifiée des deux tiers*

Intercommunalités de France partage le constat des difficultés liées à l'évolution des attributions de compensation, qui traduisent souvent des équilibres financiers historiques ne correspondant plus nécessairement aux réalités économiques actuelles.

Le droit en vigueur a déjà introduit de la souplesse en permettant certaines révisions à la majorité des deux tiers du conseil communautaire, avec l'accord des conseils municipaux concernés. Cette logique d'équilibre et de dialogue territorial doit être préservée.

L'association propose cependant de laisser aux groupements davantage de liberté dans le choix des modalités de révision, en permettant d'opter, à l'instar des règles de répartition du FPIC, pour l'unanimité du conseil communautaire ou pour une majorité qualifiée des deux tiers, sous réserve de l'accord des communes concernées dans cette deuxième hypothèse.

Plus largement, le dispositif doit être repensé pour tenir compte de l'évolution des territoires et du tissu économique depuis la création de la TPU, devenue FPU, et les transferts de compétences.

Recommandation n° 5 : *verser la DGF au seul niveau des intercommunalités et laisser ensuite la possibilité de procéder à une répartition de droit commun ou dérogatoire*

Intercommunalités de France défend une approche intégrée des ressources des communes et intercommunalités, considérées comme parties prenantes du même ensemble territorial. Une répartition locale de la DGF pourrait correspondre à cette ambition du bloc communal.

Toutefois, la DGF territoriale existe depuis plus de quinze ans sans avoir suscité de véritable intérêt. Cette situation s'explique notamment par le maintien d'enveloppes de DGF fermées,

voire décroissantes, qui limitent les marges de manœuvre et rendent sensibles les réallocations de ressources entre collectivités.

La territorialisation de la DGF doit donc s'accompagner d'une réflexion plus globale sur les mécanismes de péréquation, dont la complexité et le poids des dotations historiques ne reflètent plus toujours les dynamiques territoriales actuelles.

Recommandation n° 6 : *rendre obligatoires les conventions de partage du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties entre les intercommunalités et leurs communes membres*

Intercommunalités de France soutient le principe de conventions obligatoires de partage de la TFPB, qui pourrait également être appliqué à la taxe d'aménagement.

Ces conventions, qui tendent à se diffuser dans de nombreux territoires, sont cohérentes avec les logiques de solidarité financière et de mutualisation des ressources propres à l'intercommunalité. Elles permettent en outre de mieux prendre en compte les effets des politiques de développement économique et d'aménagement conduites à l'échelle intercommunale. Elles peuvent également contribuer à refondre les liens fiscaux des intercommunalités avec leur territoire, affaiblis par les réformes fiscales récentes.

L'association soutient donc un renforcement du partage fiscal, tout en appelant à sécuriser durablement les ressources locales.

Recommandation n° 7 : *rendre à nouveau obligatoire l'adoption d'un schéma de mutualisation*

Intercommunalités de France soutient les démarches de mutualisation, qui contribuent à une organisation plus efficiente des services publics locaux. Elles ne répondent toutefois pas uniquement à une logique d'économies d'échelle : elles permettent aussi de consolider ou de développer des services, notamment lorsque les communes ne disposent plus des moyens suffisants. L'évaluation de ces démarches est donc complexe, puisqu'elles correspondent à une recomposition globale des modes d'action du bloc communal.

L'association promeut l'engagement par l'ensemble des intercommunalités de réflexions sur

la mutualisation au début de chaque mandat, comme ce qui existe pour les pactes de gouvernance. Le schéma de mutualisation constitue un outil utile pour partager un diagnostic et identifier les pistes de coopération entre nouvelles équipes

municipales et intercommunales. Cette démarche a vocation à rester souple et adaptée aux réalités locales afin d'être pleinement effective sur l'organisation des services.

L' Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI)

Réponse reçue à la date de publication

Réponse président de l' Agence nationale de lutte
contre l'illettrisme (ANLCI)..... 128

Destinataire n'ayant pas répondu

Monsieur le ministre du travail et des solidarités

Réponse président de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI)

Dans ce relevé, la Cour des Comptes examine la mise en œuvre des trois recommandations qu'elle avait formulées dans son rapport de 2021.

A- La Cour considère que **deux de ses recommandations ont complètement été mises en œuvre** par l'ANLCI. Il nous semble toutefois important, sur ces deux sujets, de présenter quelques rapides observations.

→ Recommandation 2 sur l'évaluation régulière de l'ampleur de l'illettrisme en France.

Nous partageons la satisfaction de la Cour d'avoir obtenu une enquête illettrisme dont les résultats ont été rendus publics en 2024, ainsi que la possibilité de poursuivre l'analyse de ces données en interne, grâce à l'équipe de l'observatoire. Nous tenons toutefois à signaler que la mise en place de cet observatoire au sein de l'agence (composé d'un ingénieur et un chargé d'études) ne garantit pas la régularité de l'évaluation recommandée par la Cour en 2021 dans les prochaines années. En effet, des discussions ont d'ores et déjà débuté pour envisager une prochaine enquête qui n'est envisageable pour l'INSEE qu'à échéance 2031 ou 2033 (soit 10 ans après la précédente) et nous constatons que les enquêtes nationales à venir sont assises sur une passation en autonomie ou des questionnements par téléphone. Or, la particularité des publics concernés par l'illettrisme (leur manque d'autonomie fréquent également en littératie numérique et la nécessité de passations de tests au domicile avec un enquêteur présent) rend impossible d'utiliser un support d'enquête parmi celles en projet.

Cela pose une vraie question de connaissance des publics éloignés. Ne plus engager d'enquête avec passation de test et questionnement en face-à-face est de nature à invisibiliser davantage encore les profils et les habits des personnes éloignées de l'écrit et du numérique. Y renoncer serait une forme de régression dans la finesse des données recueillies et donc dans la qualité de l'outil d'aide à la décision, avec à terme, des risques de mésusage des fonds publics et une invisibilisation des publics éloignés de l'écrit et du numérique. Cette modalité

d'enquête, nécessaire pour mesurer l'illettrisme, l'est également pour d'autres sujets.

Il est indispensable que l'agence puisse bénéficier des ressources nécessaires dans les prochaines années pour maintenir cet engagement. Il est par ailleurs constaté qu'un des outils de connaissance de la réalité de l'illettrisme est peu ou mal exploité. En effet, la *Journée défense et citoyenneté* (JDC), organisée par le ministère des armées et des anciens combattants, inclut un test permettant d'évaluer le niveau de maîtrise de la compréhension de l'écrit. Ces données statistiques connues au niveau départemental sont compilées au niveau national par la DEPP (qui publie annuellement une synthèse). Compléter ces tests par une évaluation de la production écrite et des exercices de numératie permettrait de suivre les performances de chaque classe d'âge concernant les compétences de base. Par ailleurs, les résultats existants sont insuffisamment utilisés, par exemple pour proposer aux jeunes identifiés en difficulté des appuis ou solutions de réapprentissage, ce qui représente pour chacun d'eux une perte de chance.

→ Recommandation 3 sur la mise en place d'une action territoriale effective en développant un partenariat systématique avec le réseau des CRIA.

Le déploiement d'une action territorialisée par ses chargés de mission régionaux, notamment en articulation avec les CRIA, suppose que l'agence dispose de la capacité de maintenir ces 18 postes mais aussi de réaliser un état des lieux territorial de la situation de l'illettrisme et des ressources mobilisables, y compris quand il n'existe pas de CRIA, ce qui est le cas pour la moitié du territoire national environ. Installer des centres ressources pérennes sur tout le territoire constitue un réel enjeu.

B- La Cour constate par ailleurs que sa **recommandation 1** à savoir « *redéfinir le rôle de l'ANLCI pour l'accès de tous aux compétences linguistiques de base sans se limiter aux personnes ayant été scolarisées en France* » **n'a pas été mise en œuvre.**

Comme l'indique le relevé, le Premier ministre, dans sa réponse au référé de 2021, a écarté cette préconisation. Dès lors, la non mise en œuvre de cette recommandation ne résulte pas d'un **refus de l'ANLCI, mais du respect de sa mission, dont le périmètre est établi par sa convention constitutive**. Le rapport établi par l'IGAS et qui nous a été notifié le 16 janvier 2026 indique d'ailleurs : « *La mission encourage le GIP à poursuivre la stabilisation de son périmètre d'intervention, voire à cibler encore davantage son offre de services sur les sujets d'illettrisme (savoir lire, écrire et compter). La question de l'opportunité de couvrir les enjeux de l'illectronisme mérite d'être posée, comme indiqué supra. L'agence elle-même présente le sujet numérique comme un moyen d'outiller les personnes en situation d'illettrisme, ce qui n'est pas exactement la même chose que la lutte contre l'illectronisme, mission déjà confiée à de nombreux acteurs, notamment l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT). Il en est de même concernant les publics allophones, qu'il ne serait pas opportun de confier au GIP, d'autant que d'autres structures interviennent déjà au profit de ce public spécifique* ».

Il est important de préciser que la spécificité des adultes en difficulté avec les compétences de base ne concerne pas uniquement les attitudes de dissimulation et d'évitement mais aussi les modalités de remédiation et de formation des professionnels qui accompagnent les publics. En effet, être empêché dans son propre pays alors que l'on y a été scolarisé amène beaucoup de ces personnes à intérioriser le fait qu'elles ne seraient pas capables d'apprendre. Elles pensent que la responsabilité de leur échec scolaire leur incombe. Par conséquent, elles vont tenter d'éviter cette potentielle situation d'échec et sont réticentes à se former. Les professionnels qui accompagnent la remédiation sont ainsi confrontés à la nécessité de créer un effet de réassurance et de prise de confiance qui n'est pas, en général, nécessaire chez les publics allophones s'ils ont été scolarisés dans un pays non francophone (il faut ancrer l'« apprendre à apprendre »). C'est un geste professionnel spécifique, une compétence andragogique en tant que telle.

Même lorsque les organismes de formation ou les centres ressources accueillent en leur sein des

publics en situation d'illettrisme et des publics allophones, ces professionnels sont demandeurs d'avoir des données, des outils, des formations qui soient adaptées spécifiquement pour les adultes en situation d'illettrisme ou d'innumérisme. Le fait que l'ANLCI propose cet appui et fasse connaître ce public et les besoins des professionnels en la matière, **de façon distincte**, est même apprécié. C'est une clarification et une aide pour les acteurs locaux.

Il est important aussi de ne pas oublier que pour les adultes en situation d'illettrisme, l'innumérisme est souvent également présent ainsi que des difficultés possibles en littératie numérique (95 % des contenus sont textuels). Cette triple difficulté n'est pas nécessairement l'apanage des personnes étrangères qui migrent. L'ANLCI porte son attention sur les adultes en difficulté avec les compétences de base car cela freine leur autonomie dans la vie quotidienne. La question du déroulement de la scolarité (en partie ou en totalité en France ou à l'étranger) est donc un élément fondamental de connaissance du parcours de vie des personnes et également une variable clé pour la compréhension des éléments de réponse à apporter en remédiation. La Cour réaffirme que le « périmètre d'action restreint » de l'ANLCI (illettrisme strict) laisserait de côté les populations les plus fragiles. Ce serait le cas, si l'ANLCI avait pour mission de prendre en charge toutes les populations ne maîtrisant pas la langue française. Or, comme l'indique expressément le dernier alinéa de l'article 2 de notre convention constitutive de décembre 2019, « *les missions du groupement sont complémentaires et ne se confondent pas avec celles mises en œuvre par le ministère de l'éducation nationale, le ministère de la culture et le ministère de l'intérieur en faveur de la maîtrise de la langue française* ». Si la Cour estime que la prise en charge des populations allophones et analphabètes est insuffisante, c'est la politique publique menée par les ministères en charge de ces publics qu'elle doit interroger.

Les membres du GIP constatent très souvent au sein de leurs institutions que les publics en situation d'illettrisme sont mêlés à d'autres publics, notamment allophones. Cela a amené les membres à souhaiter une meilleure prise en compte de cette « porosité » dans les orientations stratégiques de

l'ANLCI, tout en admettant que la prise en compte des publics allophones ne relève pas du champ de compétences de l'ANLCI. Ces réflexions ont amené l'assemblée générale du 3 décembre 2024 à adopter un vœu à l'adresse de notre ministère de tutelle, et non à l'adresse de la direction ou de la présidence du GIP.

La Cour estime que ce vœu constitue une évolution significative dans le sens de la recommandation de la Cour (visant à élargir le champ d'action de l'ANLCI à toute la population ne maîtrisant pas la

langue française). Lire le vœu de notre assemblée générale comme l'affirmation que les membres du GIP demandent majoritairement une telle extension, en est, de notre point de vue, une lecture erronée.

Il n'en reste pas moins que le GIP ANLCI s'engage, bien évidemment, à articuler son action avec les acteurs en charge d'autres publics rencontrant des difficultés avec la langue française car certains outils ou enjeux peuvent et doivent être partagés. À cet égard, plusieurs actions sont en cours.

Les dispositifs en faveur de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)

Réponses reçues à la date de publication

Réponse du ministre du travail et des solidarités 132

Réponse du directeur général de l'Agence nationale
de la cohésion des territoires (ANCT) 134

Réponse du ministre du travail et des solidarités

Par courrier du 16 juillet 2026, vous avez bien voulu me transmettre le chapitre consacré aux *Dispositifs en faveur de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville* destiné à figurer dans le prochain rapport annuel de suivi des recommandations des juridictions financières, projet auquel je souhaite apporter la réponse suivante.

Je souhaite d'abord me féliciter que sur sept recommandations, cinq sont totalement mises en œuvre, une est mise en œuvre partiellement et une est devenue sans objet.

Je suis en effet particulièrement attaché à la territorialisation des politiques d'emploi, car c'est localement que se construit la réponse aux besoins des demandeurs d'emploi et des entreprises. Les comités territoriaux pour l'emploi mis en place par la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, co-présidés par les préfets et par les exécutifs locaux, constituent les instances d'élaboration et de mise en œuvre de stratégies et d'actions territoriales en matière d'emploi. Attaché à l'efficacité des politiques d'emploi, je souhaite que les territoires mettent en œuvre des stratégies adaptées à leurs besoins et à leur réalité socio-économique, dans le respect des orientations fixées par mon ministère. Aussi, en dépit d'un contexte national marqué par un cadre budgétaire particulièrement contraint en 2026, les budgets opérationnels territoriaux, dont la gestion est déléguée aux préfets de région, s'établissent à 1,3 Md€ pour les programmes 102 et 103 ; 30 % de ces crédits sont fongibles au niveau territorial. Cumulés aux crédits du fonds d'inclusion dans l'emploi, qui sont également désormais fongibles, ce sont plus de 3 Md€ qui viennent directement à l'appui des stratégies locales.

Pour autant, la situation notamment en matière d'emploi dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) demeure préoccupante. 40 % des jeunes de 16 à 25 ans y sont sans diplôme et 21,8 % des jeunes ne sont ni en études, ni en emploi, ni en formation, soit près du double du taux observé hors QPV. Le taux d'emploi dans les QPV s'établit à 49,8 %, plus faible de 20 points en comparaison de territoires hors QPV. Le taux de chômage atteint 16,6 %, plus du double de la moyenne nationale

(source : *Situation de l'emploi en 2024 dans les QPV, ONPV, Juin 2026*).

Cette situation nous amène à amplifier notre action en direction des QPV et à continuer à cibler prioritairement ces quartiers dans la mise en œuvre des politiques d'emploi. Il s'agit aussi de poursuivre la coopération entre les acteurs de l'emploi, de développer les activités économiques en lien avec le programme *Entrepreneuriat Quartier 2030* et de mobiliser les entreprises dans le cadre de réseaux constitués à l'image de la structure *Les Entreprises s'engagent*.

Le comité interministériel des villes poursuit sa mobilisation en faveur de l'emploi dans les quartiers. Le soutien en faveur des jeunes issus des QPV constitue également un objectif prioritaire, porté par le plan *Emploi Futur* visant à accélérer la mobilisation pour l'emploi des jeunes.

Il s'agit d'abord de mobiliser dans chaque QPV au moins un dispositif « d'aller-vers » pour améliorer l'insertion socio-économique des habitants : près du tiers des publics aujourd'hui repérés par les organismes chargés du repérage et de l'accompagnement, ayant conventionnés avec l'État, sont aujourd'hui issus de QPV. 287 agences France travail sont implantées en QPV, et proposent des actions du quotidien, en particulier La place de l'emploi et du Stade vers l'emploi. En 2025, 75 000 demandeurs d'emploi issus des QPV ont été accompagnés par les *Equip'emploi* et 133 000 demandeurs d'emploi issus de QPV l'ont été selon des modalités intensives.

En outre, parmi les 200 600 entrées en CEJ en 2025 suivies par les missions locales, 20 % du public résidait en QPV. Le réseau des *Écoles de la 2^e chance* (E2C) a poursuivi son développement en 2025, avec l'ouverture d'une nouvelle E2C à Montargis et d'un nouveau site à Poitiers, permettant une couverture renforcée dans les territoires comportant des QPV. Sur 17 900 jeunes accueillis dans les 58 E2C, 29 % sont issus des QPV. Un centre cœur de quartier EPIDE verra le jour fin 2027 à Maubeuge. En parallèle, le contrat d'objectifs et de performance de l'établissement prévoit l'ouverture d'un centre EPIDE en Seine-Saint-Denis de 150 places, à

Neuilly-sur-Marne. En 2025, 37 % des volontaires de l'EPIDE étaient issus des QPV. Réaffirmé comme l'un des publics prioritaires dans l'instruction interministérielle DGEFP/MAJE/ANCT/2025/30 du 16 mai 2025 relative à la mise en œuvre du dispositif *Parrainage*, les habitants de QPV ont représenté 28 % des entrées dans le programme.

Enfin, le dispositif *Entrepreneuriat Quartiers 2030* a permis de toucher en 2024 et 2025 près de 140 000 personnes. Au-delà de la montée en charge quantitative, la territorialisation des actions a été renforcée par une implication accrue de l'État local dans la gouvernance et la mise en œuvre du programme.

Réponse du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

Par courrier du 16 juillet 2026, vous avez sollicité les services de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) au sujet du rapport annuel de suivi des recommandations 2026 de la Cour des comptes sur le chapitre *Les dispositifs en faveur de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville*.

Ce chapitre appelle l'observation ci-dessous.

Recommandation n° 5 : *développer le travail collaboratif entre la DGEFP et l'ANCT pour établir un diagnostic partagé en amont de la conception des dispositifs d'insertion dans l'emploi et mieux y intégrer les spécificités des QPV ; tenir compte, dès le stade de la conception des dispositifs, des contraintes inhérentes à leur évaluation (ministère du travail et des solidarités).*

Cette recommandation est considérée par la Cour des comptes comme « partiellement mise en œuvre » car la convention interministérielle d'objectifs (CIO) entre les ministères de la ville et du travail n'est pas encore signée malgré les travaux bien aboutis entre la DGEFP et l'ANCT.

Réponse de l'ANCT : la signature de cette CIO est bien à l'agenda des ministères concernés et devrait pouvoir aboutir prochainement : le compte rendu de la réunion interministérielle du 8 juillet 2026, relative au suivi de la mise en œuvre du CIV du 6 juin 2025, prévoit que 10 CIO soient signées d'ici à l'automne 2026 - dont celle entre les ministères de la ville et du travail.

**Les conventions entre les professionnels
de santé de ville et l'assurance maladie :
une contribution à l'efficience
des dépenses à renforcer**

Réponse reçue à la date de publication

Réponse du directeur général de la Caisse nationale
de l'assurance maladie 136

Destinataire n'ayant pas répondu

Madame la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie
et des personnes handicapées

Réponse du directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie

Par courrier en date du 09 juillet 2026, vous m'avez transmis un chapitre destiné à figurer dans le prochain rapport annuel de suivi des recommandations des juridictions financières portant sur les conventions entre les professionnels de santé de ville et l'assurance maladie.

Vous trouverez ci-après les principaux points que je souhaite porter à votre attention.

S'agissant tout d'abord du cadrage budgétaire des négociations conventionnelles et de la recommandation n° 3 « renforcer les pouvoirs de régulation des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale », la Cour relève que « les pouvoirs de contrôle des ministres n'ont pas été élargis par les textes. L'entrée en vigueur d'un texte conventionnel est soumise à l'approbation des ministres chargés de la santé, mais le non-respect de la trajectoire financière ne fait toujours pas partie des motifs de refus ». Comme je l'avais déjà souligné dans ma réponse au relevé d'observations provisoires de l'enquête en 2022, un tel élargissement risquerait de déresponsabiliser le négociateur, qui pourrait alors accepter des demandes financières déraisonnables des représentants des professionnels de santé pour obtenir une signature, quitte à en reporter ensuite la responsabilité sur les ministres compétents en cas d'« échec ». Par ailleurs, une modification unilatérale des conditions financières par les ministres au stade de l'approbation priverait le dialogue conventionnel de sa légitimité le remettrait en cause l'équilibre global que composent nécessairement les différentes mesures d'une convention ou de ses avenants.

Concernant la recommandation n° 4, « rendre publics, à l'issue des négociations, les objectifs pluriannuels de dépenses par convention ; mettre en place un suivi régulier du coût détaillé et complet de chaque convention », je constate que la Cour la considère désormais comme

partiellement mise en oeuvre, reconnaissant que les conséquences financières des négociations récentes comme la convention médicale 2024-2029 ou les derniers avenants concernant les masseurs-kinésithérapeutes, les sages-femmes, et les infirmiers, ont fait l'objet d'une publicité. Je tiens à ajouter que dans le cadre du protocole imagerie et du protocole d'accord avec les transporteurs sanitaires, le montant des économies prévues sur les années 2025 à 2027 a bien été partagé avec les partenaires conventionnels.

S'agissant, en second lieu, des recommandations relatives aux rémunérations forfaitaires, je tiens à remercier la Cour pour la prise en compte des observations formulées dans ma réponse au relevé d'observations provisoires du suivi des recommandations de l'enquête, en particulier la création du forfait médecin traitant (FMT), prévu par la convention médicale 2024-2029 et entré en vigueur au 1^{er} janvier 2026, ainsi que l'expérimentation de paiement en équipe de professionnels de santé (PEPS). Cette dernière, co-portée par l'assurance maladie et la DSS dans le cadre de l'article 51, permet un financement fondé sur une rémunération forfaitaire se substituant au paiement à l'acte pour la majorité des actes cliniques de médecine générale, au bénéfice de la patientèle « médecin traitant » d'une équipe exerçant en maison de santé pluriprofessionnelle (MSP) ou en centre de santé (CDS).

Enfin, concernant les recommandations relatives à l'évolution de l'architecture du cadre conventionnel, je maintiens les observations formulées dans ma réponse au relevé d'observations provisoires du suivi des recommandations de l'enquête, telles que rappelées par la Cour dans le présent chapitre.

Voilà les principaux points d'attention que je souhaitais vous partager.

Le régime de sécurité sociale des marins

Destinataire n'ayant pas d'observation

Monsieur le directeur de l'Enim

Destinataires n'ayant pas répondu à la date de la publication

Monsieur le ministre du travail et des solidarités

Madame la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie
et des personnes handicapées

Monsieur le ministre de l'action et des comptes publics

Madame la ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique,
de la biodiversité et des négociations internationale
sur le climat et la nature, chargée de la mer et de la pêche

05.

Références aux travaux cités

Rapports cités dans les chapitres de suivi de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes

Chapitre sur la taxe sur les transactions financières :

- Cour des comptes, *La taxe sur les transactions financières et sa gestion*, référé, juin 2017
- Cour des comptes, *Agence nationale de lutte contre l'illettrisme : suivi des recommandations (2021)*, avril 2026

Chapitre sur le Groupe SCET (Services conseil expertises territoires), filiale de la Caisse des dépôts et consignations :

- Cour des comptes, *Les comptes et la gestion de la SCET*, rapport particulier, novembre 2016
- Cour des comptes, *Le groupe SCET, exercices 2016-2024*, rapport portant sur une entreprise publique, décembre 2025

Chapitre sur l'entretien des routes nationales et départementales :

- Cour des comptes, *L'entretien des routes nationales et départementales*, rapport public thématique, mars 2022
- Cour des comptes, *La gestion du réseau routier de l'État en Île-de-France*, observations définitives, juin 2025
Cour des comptes, *La politique routière en Île-de-France*, rapport public thématique, septembre 2025
- Cour des comptes, *Le bilan de la loi d'orientation des mobilités*, avril 2026

Chapitre sur la sécurisation des approvisionnements alimentaires :

- Cour des comptes, « *La sécurité des approvisionnements alimentaires* », chapitre V, première partie, Rapport public annuel de 2025, mars 2025
- Cour des comptes, *L'innovation en matière agricole*, rapport public thématique, février 2025

Chapitre sur le Centre des monuments nationaux :

- Cour des comptes, Contrôle des comptes et de la gestion du Centre des Monuments Nationaux, observations définitives, avril 2021, (non publiées)

Chapitre sur l'École des hautes études en sciences sociales :

- Cour des comptes, École des hautes études en sciences sociales (EHESS), observations définitives, avril 2021, (non publiées)
- Cour des comptes, *L'École des hautes études en sciences sociales (EHESS)*, référé, mai 2021

Chapitre sur l'intercommunalité :

- Cour des comptes, *Les finances publiques locales, fascicule 2*, chapitre II, octobre 2022
- Cour des comptes, *Les finances publiques locales : résultats 2025 et perspectives 2026*, juillet 2026
- Cour des comptes, *La cohésion et l'attractivité des territoires*, rapports public annuel, mars 2026

Chapitre sur l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme :

- Cour des comptes, Agence nationale de lutte contre l'illettrisme, observations définitives, février 2022, (non publiées)
- Cour des comptes, *Agence nationale de lutte contre l'illettrisme : suivi des recommandations (2021)*, observations définitives, avril 2026

Chapitre sur les dispositifs en faveur de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville :

- Cour des comptes, *Les dispositifs en faveur de l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, juillet 2022.

Chapitre sur les conventions entre les professionnels de santé de ville et l'assurance maladie - une contribution à l'efficience des dépenses à renforcer :

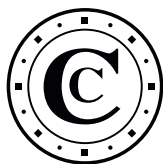
- Cour des comptes, « *Les conventions entre les professionnels de santé de ville et l'assurance maladie : une contribution à l'efficience des dépenses à renforcer* », chapitre III, rapport sur l'application des lois de financements de la sécurité sociale, mai 2022
- Cour des comptes, « *Les dérives continues dans l'exécution de l'ONDAM, un pilotage efficace à retrouver* », chapitre II, rapport sur l'application des lois de financements de la sécurité sociale, 2025 : l'ONDAM a crû de 3,5 % entre 2023 et 2024.
- Cour des comptes, « *Les pharmacies d'officine : un modèle en mutation* », chapitre XI, rapport sur l'application des lois de financements de la sécurité sociale 2025, mai 2025

Chapitre sur le régime de sécurité sociale des marins :

- Cour des comptes, « *Le régime de sécurité sociale des marins : une réforme indispensable* », chapitre X, rapport sur l'application des lois de financements de la sécurité sociale, mai 2023

Chapitre sur le suivi des recommandations de l'enquête commune sur la prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance :

- Cour des comptes, « *La prise en charge des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance* », chapitre IV, deuxième partie, rapport public annuel de 2025, mars 2025



***La société a le droit de demander
compte à tout agent public
de son administration.***

Article 15 de la Déclaration des droits
de l'homme et du citoyen



Retrouvez-nous sur
www.ccomptes.fr



Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 1
T 01 42 98 95 00

